

**LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE
COOPÉRATION RENFORCÉE**

N° 53, février 2007

Composition du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	F.H.J.J. Andriessen
Membres	A.L. ter Beek G. van Benthem van den Bergh M ^{me} A.C. van Es W.J.M. van Genugten H. Kruijssen M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter A. van Staden M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Secrétaire	R.J. van der Veen

Boîte postale 20061
NL-2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Composition du groupe de travail Benelux

Président J.Q.Th. Rood

Membres M^{me} M.G.W. den Boer
W.F. van Eekelen
F. Korthals Altes
J. Schotte (membre externe)
M^{me} M.G. Wezenbeek-Geuke

Secrétaire M^{me} S. Volbeda

Table des matières

Avant-propos

I	Introduction et présentation de la demande d'avis	7
II	Traité instituant l'union économique benelux	10
III	La coopération dans le cadre de l'union économique benelux et les priorités pour l'avenir	15
IV	La coopération politique benelux	20
V	Les institutions de la coopération benelux	25
VI	L'avenir du benelux : conclusions et recommandations	32

Annexe I	Demande d'avis
Annexe II	Personnes consultées
Annexe III	Liste des abréviations
Annexe IV	Historique
Annexe V	Réglementation benelux
Annexe VI	Groupes de travail actifs

Avant-propos

La première période du *Traité instituant l'Unité économique Benelux* s'achevant en 2010, le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a reçu le 11 octobre 2006 une demande d'avis concernant la coopération Benelux (jointe en annexe 1). Les négociations sur la poursuite de cette coopération et sur le mode et la forme qu'il convient de lui donner devraient débuter au printemps de 2007. C'est pourquoi l'AIV a été prié de remettre son avis début février.

Cet avis a été préparé par un groupe de travail rassemblant, sous la présidence de J.Q.Th. Rood, membre de la Commission Intégration européenne de l'AIV, les personnalités suivantes : F. Korthals Alstes, président de l'AIV, M^{me} M.G.W. den Boer, W.F. van Eekelen et M^{me} Wezenbeek-Geuke, membres de la commission Intégration européenne, et J. Schotte, membre externe, qui a occupé jusqu'à récemment des fonctions auprès du Secrétariat général du Benelux. M. van Rossum et B. Bruijn (DWM/WE) sont les personnes à contacter au ministère. Le secrétariat a été assuré par M^{me} S. Volbeda, assistée par les stagiaires M^{me} E. van der Bijl et M. Keizer.

Pour préparer l'avis, le groupe de travail a consulté un certain nombre d'experts, dont la liste se trouve en annexe II. L'AIV salue leur précieuse contribution et les remercie d'avoir accepté de partager leurs points de vue avec le groupe de travail.

L'avis a été publié le 2 février 2007.

I Introduction et présentation de la demande d'avis

C'est l'expiration en 2010 de la première période du *Traité instituant l'Union économique Benelux* qui est à l'origine de cet avis¹. Le gouvernement a déjà décidé de poursuivre la coopération Benelux car elle représente une valeur ajoutée importante sur le plan pratique dans le cadre de l'Union économique Benelux (UEB) et offre une assise solide à la coopération politique.

La demande d'avis portait sur les points suivants :

1. Les pays du Benelux collaborent au niveau pratique (UEB) et politique ; l'AIV pourrait-il évaluer la valeur ajoutée de la coopération Benelux à ces deux niveaux ?
2. Quels devraient être les terrains d'action et les thèmes prioritaires de la coopération Benelux ?
3. Quelles transformations doit-on apporter à l'organisation de l'UEB pour lui permettre, une fois les priorités définies, de fonctionner efficacement ?
4. Quel rôle l'AIV envisage-t-il pour les organes du Benelux, comme le Conseil interparlementaire consultatif ou la Cour de Justice ?
5. L'AIV pourrait-il, en se basant sur les conclusions des points 1 à 4, émettre un avis concernant le cadre juridique international le plus adapté à la poursuite de la coopération Benelux ?

Il était précisé que les points 2, 3 et 5 faisant déjà l'objet d'une étude au sein du ministère, ils ne réclamaient qu'une réponse succincte, contrairement aux points 1 et 4.

En conséquence, l'avis présenté ici s'attache surtout à analyser la valeur ajoutée de la coopération Benelux, tout particulièrement au sein de la dynamique européenne, et le rôle des institutions de l'UEB dans ce cadre. L'AIV ne pouvait cependant répondre à ces questions sans avoir une connaissance approfondie des thèmes et des terrains d'action prioritaires de la coopération (question 2). Ce sont en effet les missions que se donne le Benelux qui déterminent le rôle des institutions et les aménagements qui peuvent s'avérer nécessaires quant à leur organisation et leurs compétences.

Il convenait d'autre part de tenir compte du fait que le Benelux est une union en constante mutation, constatation sur laquelle se fondait également le rapport du Groupe de réflexion de 1995². Les conclusions de ce rapport ont permis au Comité de ministres, le plus haut organe politique du Benelux, de définir en 1995 les nouvelles missions du Secrétariat général du Benelux³. Le Groupe de réflexion notait que les missions et objectifs initiaux de l'UEB avaient été soit réalisés soit repris dans le cadre de l'intégration européenne. Il en tirait la conclusion que la coopération Benelux, qui avait servi d'aiguillon dans de nombreux domaines – répondant ainsi à l'objectif initial de la coopération –, avait considérablement

1 Signé le 3 février 1958, ce traité est entré en vigueur au 1^{er} novembre 1960. Pour le texte intégral du traité, consulter le site : < http://www.benelux.be/nl./rgm/rgm_unieverdrag.asp>.

2 Conseil de l'Union économique, *Avis du Conseil de l'Union économique du Benelux au Comité de ministres concernant la mise en œuvre du Rapport du Groupe de réflexion « Le Benelux sous un autre jour »*, R (95) 4, Bruxelles, 9 novembre 1995.

3 Ce rapport a été approuvé par le Comité de ministres le 20 novembre 1995.

perdu de son influence. Mais il signalait également que l'organisation s'était engagée dans de nouvelles missions, notamment à caractère pratique, comme dans le cas de la coopération transfrontalière et de la politique de sécurité interne.

Tant dans ses missions que dans ses fonctions, le Benelux d'aujourd'hui continue à évoluer. L'intégration économique relève encore plus nettement du domaine de l'Union européenne (UE), le forçant à s'adapter et à chercher de nouveaux terrains d'action. L'avenir de l'organisation ne peut être envisagé que dans le contexte de la mutation qui s'opère actuellement et qui pose notamment la question de savoir si et comment la collaboration au sein de l'UEB peut profiter à la coopération européenne. C'est pourquoi cet avis s'attache particulièrement à identifier les terrains d'action prioritaires de la coopération Benelux, à jauger sa plus-value actuelle et à définir de nouveaux thèmes intéressants pour l'UEB. Comme le rapport de 1995 le notait aussi, cette réflexion critique, qui permettra au final d'abandonner les missions et terrains d'action ne générant aucune plus-value, est d'autant plus utile que la crédibilité, la qualité et la visibilité de la coopération s'en trouveront renforcées.

L'AIV est par ailleurs d'avis qu'il convient de distinguer nettement les missions de l'UEB de celles définies dans le cadre de la coopération politique entre partenaires. Les premières résultent de l'application du *Traité instituant l'Union économique Benelux*. Les secondes en sont distinctes et seront donc traitées dans une section à part.

S'agissant du positionnement du Benelux, l'AIV a estimé qu'il fallait considérer ce dernier dans le cadre des relations multilatérales, régionales et bilatérales. Cela implique une analyse à différents niveaux.

- Premièrement, au niveau européen, où l'UEB joue un rôle stimulateur tandis que la coopération politique favorise le jeu des coalitions.
- Deuxièmement, au niveau du Benelux en tant qu'organisme de coopération exclusive entre les trois pays signataires, qui doit son caractère unique à, notamment, sa reconnaissance explicite dans l'article 306 du *traité CE*⁴.
- Troisièmement, au niveau de la coopération avec les pays voisins, dans le cadre du « Benelux plus ».
- Quatrièmement, au niveau des nombreuses formes de coopération bilatérale entre les États membres.
- Enfin, dans le cadre des relations entre le Benelux et d'autres alliances de coopération régionale, tels que l'Union nordique⁵, les pays baltes⁶ et les pays Visegrad⁷.

Il faudra sans cesse s'interroger sur la valeur ajoutée de la coopération, économique ou politique, entre les trois pays. Cette question est particulièrement pertinente, de l'avis de l'AIV, pour la définition du rôle que peut jouer le Benelux dans les formes de coopération bilatérale.

4 *Traité instituant la Communauté européenne* (CE), entré en vigueur au 1^{er} janvier 1958.

5 Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

6 Estonie, Lettonie et Lituanie.

7 Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie.

L'AIV considère, comme le gouvernement, qu'il est souhaitable de poursuivre la coopération au sein du Benelux. Il reconnaît lui aussi sa valeur ajoutée tant au niveau pratique que politique, comme il l'exposera dans la suite de cet avis, mais ne cache pas pour autant sa préoccupation quant à son efficacité. Autrefois organisation à la mission bien définie dans le cadre du traité, le Benelux semble à l'heure actuelle chercher sa place et son rôle dans la coopération européenne. Il a certes la capacité de s'adapter aux changements de situation. Mais d'un autre côté, l'action de l'organisation semble se réduire à une somme de décisions fragmentaires. Sa tâche et sa capacité de mise en œuvre s'en trouvent morcelées, ce qui contribue encore à son manque de visibilité.

Cette situation s'explique en partie par les modifications, passées et présentes, de la coopération UEB en particulier. Mais l'AIV estime que la cause en est également l'absence de pilotage stratégique de la part des États membres et la faiblesse de leur implication politique. Ces derniers temps, ces pays ne se sont pas suffisamment employés à promouvoir le Benelux comme organisation de coopération pratique et politique.

La décision de poursuivre la coopération n'a de sens que si elle se traduit par un engagement politique et administratif plus résolu des États membres et un pilotage stratégique mieux défini. Faute de quoi, le Benelux continuera à perdre de son importance et sa plus-value potentielle restera inutilisée.

Il est certain que cette coopération s'effectue dans un contexte devenu plus complexe au fil des ans. Ainsi, la Belgique s'est engagée plus avant sur la voie de la fédéralisation, et les trois pays partenaires ont eu beaucoup de mal, lorsqu'ils y sont parvenus, à se mettre d'accord sur des aspects essentiels de l'intégration européenne. Une telle évolution impose justement d'intensifier la coopération. C'est pourquoi les recommandations formulées dans le présent avis visent à renforcer et à garantir l'implication politique des pays partenaires.

Cet avis est structuré de la façon suivante. Le chapitre II présente un bref rappel de l'histoire, de la mission et des institutions du Benelux. Le chapitre III est consacré à la coopération pratique dans le cadre de l'UEB ainsi qu'à ses terrains d'action prioritaires, et le chapitre IV à l'importance de la coopération politique entre les pays du Benelux. Au chapitre V, l'analyse du fonctionnement des institutions et des organes de la coopération Benelux débouche sur la question des ajustements nécessaires. Le dernier chapitre récapitule les conclusions et recommandations présentées et précise la forme à donner à la modification du traité proposée par l'AIV.

II Traité instituant l'Union économique Benelux

Le traité initial

Le Benelux a plus de 60 ans. Le 5 septembre 1944, les gouvernements en exil des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg apposèrent, à Londres, leur signature au bas d'une Convention douanière, visant à la libre circulation des personnes, des biens et des services. Selon les termes de cette convention, il s'agissait de créer les conditions les plus favorables à la naissance d'une union économique.

La première étape instituait le libre-échange des marchandises et l'application d'un tarif uniforme à l'entrée dans le Benelux. Cet accord entra en vigueur au 1^{er} janvier 1948.

Entre 1948 et 1958, la coopération s'élargit : 1953 vit la mise en place d'une politique commerciale commune et 1954, la libéralisation des mouvements de capitaux. En 1958, toutes les conventions ainsi que les protocoles furent réunis dans le *Traité instituant l'Union économique Benelux*. Ce traité, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1960, constitue toujours le fondement de la coopération actuelle au sein du Benelux. Il expire en 2010. Les pays ayant exprimé leur intention de le renouveler après modification, le processus décisionnel doit être terminé en 2008 au plus tard. Les négociations devront donc débiter au printemps 2007 et la préparation administrative dès le mois de février.

L'existence du Benelux est officiellement reconnue au niveau communautaire par la clause d'habilitation contenue dans l'article 306 du *traité CE*. Celui-ci précise que les dispositions du *traité CE* ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg (UEBL), ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas (Benelux), dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du *traité CE*. Ces unions bénéficient donc d'un statut privilégié par rapport aux autres formes de coopération entre les pays de l'UE. Cette clause d'habilitation a également été incluse dans le projet de texte pour le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

D'une union douanière puis économique à une communauté d'intérêts

Au fil des ans, la coopération au sein du Benelux a subi diverses mutations sans que le traité de 1960 soit modifié.

À l'origine, l'objectif de la coopération était de supprimer les entraves à la libre circulation des personnes, des biens et des services entre les trois pays. Avant même l'entrée en vigueur du *traité UEB*, tous les contrôles des personnes aux frontières intérieures du Benelux ont été abolis, tandis qu'une politique commune était appliquée pour les frontières extérieures. La libre circulation de la main d'œuvre a ouvert la voie à un marché commun du travail pour les pays du Benelux. Quant aux contrôles routiers, ils ont été réduits au strict minimum. Un résultat extraordinaire pour l'époque.

Parallèlement, la coordination des politiques fut intensifiée sur un certain nombre de plans. Les réglementations nationales en matière de droit de marque furent remplacées par la loi uniforme Benelux, suivie quelques années plus tard par une initiative comparable pour les dessins et modèles⁸, donnant lieu à la création de deux bureaux communs : le Bureau

8 La Convention en matière de marques de produits fut signée le 19 mars 1962, la Convention en matière de dessins ou modèles le 25 octobre 1966.

Benelux des marques et le Bureau Benelux des dessins ou modèles. Enfin la Cour de Justice Benelux fut instituée ; ses activités débutèrent en 1974 (pour de plus amples informations sur les institutions, voir le dernier paragraphe de ce chapitre et le chapitre V).

Pionnier de l'intégration économique internationale en Europe, le Benelux a joué un rôle de précurseur en matière d'intégration européenne. L'acquis du Benelux a souvent servi de modèle aux développements européens : un grand nombre de ses missions ont été, dans de multiples domaines, reprises avec succès par la Communauté européenne (CE), créée quelques années plus tard. Tel fut d'abord le cas de la politique commerciale et de l'union douanière. Plus tard, d'autres initiatives du Benelux, comme la coopération Schengen⁹, furent poursuivies dans le cadre de l'UE. À l'entrée en vigueur du *traité d'Amsterdam* en 1999, les accords de Schengen furent incorporés à l'acquis de l'Union européenne. L'avancée européenne dans certains secteurs entraîne donc souvent soit l'arrêt de la coopération Benelux, soit la poursuite de celle-ci au niveau européen.

Le Benelux a toujours su s'adapter aux changements du contexte sociopolitique. Dans les années 70 et 80 du siècle dernier, la coopération s'est concentrée sur des domaines nouveaux – ne faisant pas partie du *traité CE* – tels que l'environnement, la protection de la nature, l'infrastructure, l'aménagement du territoire, l'énergie et le tourisme. Des approches nouvelles d'aménagement du territoire furent ainsi élaborées pour la partie occidentale puis pour la partie centrale de la zone frontalière belgo-néerlandaise. Les grandes lignes de la politique en la matière furent également définies pour l'ensemble du territoire du Benelux.

Un grand nombre de ces nouveaux domaines se prêtent bien à la poursuite de la coopération transfrontalière, toujours plus au cœur des activités. L'environnement, les transports, l'infrastructure, l'aménagement du territoire, la conservation de la nature et la protection des paysages ne sont plus abordés en solo par chaque pays partenaire. Ces derniers temps, cette coopération tend même de plus en plus à s'étendre aux frontières extérieures du Benelux, incluant ainsi les régions limitrophes en France et en Allemagne.

En 1995, une réflexion approfondie sur l'avenir de l'UEB a abouti à une redéfinition des missions principales du Benelux et à une restructuration du Secrétariat général. La coopération a été recentrée autour de cinq axes prioritaires :

1. coopération et concertation politique sur les questions européennes ;
2. coopération transfrontalière ;
3. parachèvement du marché intérieur et poursuite de la coopération économique dans les domaines appropriés ;
4. libre circulation des personnes et concertation en matière de justice, de police et d'immigration ;
5. culture, recherche, enseignement et formation.

Un grand nombre de commissions et groupes de travail actifs dans ces domaines ont été abolis ou, si cela n'était pas possible sans modification du traité, déchargés de leurs fonctions, afin de permettre la création de nouvelles commissions pour les cinq priorités définies.

9 Coopération instituant la libre circulation des personnes entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal et la Suède. Schengen est le nom du village luxembourgeois où les premiers accords furent signés par les pays du Benelux, la France et l'Allemagne le 14 juin 1985.

De nouvelles tâches viennent régulièrement s'ajouter à la palette présentée ci-dessus. Ainsi le renforcement de la coopération policière, notamment en matière de maintien de l'ordre et de lutte contre la criminalité (dont le trafic de stupéfiants et le narcotourisme) a fait l'objet d'un nouveau *traité Benelux* signé le 8 juin 2004¹⁰. Il en est de même de la coopération portant sur la lutte contre la grande fraude fiscale transfrontalière ou sur l'aide médicale d'urgence, dont l'assise juridique est en préparation. Parallèlement, la nouvelle *Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle*¹¹ est entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2006. L'ensemble de la réglementation Benelux est présenté en annexe V.

Les institutions du Traité

Comité de ministres - Groupes de travail ministériels et commissions

Le traité initial prévoit la création d'un Comité de ministres qui est l'organe suprême de décision¹². Il se compose des ministres des Affaires étrangères, des Affaires économiques et des Finances des trois pays membres. D'autres ministres peuvent également participer aux réunions du Comité de ministres en fonction de l'ordre du jour. La présidence est assurée à tour de rôle par les trois pays avec un roulement tous les six mois : la Belgique assure la présidence durant le premier semestre de 2007, le Luxembourg durant le deuxième semestre, puis ce sera au tour des Pays-Bas et ainsi de suite. Dans les années soixante, il a été décidé de tenir également des réunions au niveau des chefs de gouvernement, comme dans l'UE. L'AIV note à cet égard que le Comité de ministres ne s'est pas réuni en formation de chefs de gouvernement ni de ministres des Affaires étrangères depuis 1982. Le traité prévoit également la création de groupes de travail ministériels, habilités à prendre des décisions contraignantes, ainsi que de commissions et commissions spéciales¹³ chargées de l'élaboration des priorités politiques au niveau administratif.

Le Conseil de l'Union économique et les commissions administratives

Ce conseil a pour mission de coordonner l'activité des différentes commissions administratives. Il assure l'exécution des délibérations du Comité de ministres par les commissions¹⁴ auquel il peut soumettre des propositions.

Le Collège des secrétaires généraux et le Secrétariat général

Le Collège des secrétaires généraux est composé du secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints. Représentant chacun une des trois nationalités, ils assurent la direction du Secrétariat général, qui est fixé à Bruxelles, ainsi que le secrétariat du Comité de ministres, des groupes de travail ministériels, du Conseil, des commissions et commissions spéciales¹⁵. Le Collège des secrétaires généraux dispose du droit d'initiative depuis 1975.

10 *Traité en matière d'intervention policière transfrontalière*, nommé le traité de Senningen.

11 *Traité en matière d'intervention policière transfrontalière*, nommé le traité de Senningen.

12 Articles 15a et 16-22 du traité UEB.

13 Articles 15d et 28-32 du traité UEB.

14 Articles 15c et 25-27 du traité UEB.

15 Articles 15e et 33-39 du traité UEB.

Le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux (CICB)

Ce conseil est aussi nommé Parlement Benelux. Le CICB a pour mission de conseiller le Comité des ministres¹⁶ et d'en examiner le rapport annuel. Il est composé de 49 membres, 21 néerlandais, 21 belges et 7 luxembourgeois, groupés non selon leur nationalité mais selon leur orientation politique. Le CICB se réunit trois fois par an dans une des trois capitales.

Organe parlementaire international d'une organisation intergouvernementale, le CICB ne dispose que de compétences consultatives, la compétence de contrôle étant réservée aux parlements nationaux.

L'Office Benelux de la propriété intellectuelle (OBPI)

Cet organe, fixé à La Haye, est né de la réunion du Bureau Benelux des marques et du Bureau Benelux des dessins ou modèles¹⁷. L'OBPI remplit, pour les pays du Benelux, des tâches comparables à celles d'un bureau national des marques et modèles, l'enregistrement conférant au propriétaire d'une marque, d'un dessin ou d'un modèle un droit exclusif sur ceux-ci. La protection offerte par l'OBPI s'étend, par ailleurs, à d'autres domaines de la propriété intellectuelle.

La Cour de justice Benelux (CJB)

La CJB, dont la création remonte à 1974¹⁸, a deux tâches principales :

(a) l'interprétation de règlements communs

La Cour a pour rôle de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes désignées soit par traité soit par décision du Comité de ministres comme relevant de sa compétence¹⁹. Pour l'heure, elle opère principalement dans le domaine de la propriété intellectuelle – l'OBPI étant habilité à enregistrer les marques, dessins et modèles –, de l'assurance de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, du contrôle des personnes, de la protection des oiseaux et de l'astreinte.

(b) le règlement du contentieux de la fonction publique Benelux

Dans cette fonction, la Cour a une tâche juridictionnelle pour les contentieux impliquant le personnel du Secrétariat général et de l'OBPI.

La CJB ne dispose pas de juges propres ; elle siège en formation de neuf ou de trois juges, issus des plus hautes juridictions des pays du Benelux (pour les Pays-Bas, la Cour suprême) et se réunit en fonction de la fréquence des litiges²⁰. Les avocats généraux sont eux aussi choisis par les membres du ministère public des plus hautes instances juridictionnelles.

16 Articles 15d, 23 et 24 du *traité UEB*.

17 Les deux bureaux ont été créés en application des articles 15f et 40 du *traité UEB*. Leur regroupement a été effectué le 1^{er} septembre 2006.

18 *Traité relatif à l'instauration et au statut d'une Cour de Justice Benelux*. Signé en 1965, il est entré en application au 1^{er} janvier 1974 et reste en vigueur pour la même durée que le *traité UEB* (article 16.3).

19 Article 1.1, *Statut de la Cour de Justice Benelux*.

20 Articles 3.1 et 5.1, *Statut de la Cour de Justice Benelux*.

La Cour peut être saisie soit dans le cadre de procédures préjudicielles – les juridictions nationales lui soumettant des questions d’interprétation des règles juridiques Benelux –, soit directement, principalement dans le cas d’un contentieux de la fonction publique.

Le Conseil consultatif économique et social et le Collège arbitral

Ce conseil, qui émet des avis pour le Comité des ministres²¹, est en sommeil, comme le Collège arbitral²², également appelé Cour d’arbitrage. Ce collège a pour mission, sur la demande d’une ou de plusieurs des parties contractantes, de régler les différends concernant l’application du *traité UEB* et des dispositions conventionnelles relatives à son objet, lorsqu’ils n’ont pu être aplanis au sein du Comité des ministres²³.

Par ailleurs, le Comité des ministres peut demander au collège des avis consultatifs sur des questions de droit concernant les stipulations du *traité UEB* et les dispositions conventionnelles relatives à son objet²⁴. Dans ce dernier cas, il s’agit d’un avis juridique non contraignant portant sur l’interprétation des textes du traité.

21 Articles 15h et 54 du *traité UEB*.

22 Articles 15g et 41-53 du *traité UEB*.

23 Articles 41 et 44 du *traité UEB*.

24 Article 52 du *traité UEB*.

III La coopération dans le cadre de l'Union économique Benelux et les priorités pour l'avenir

Nous avons signalé au chapitre II que la coopération au sein de l'UEB a déjà été remodelée à plusieurs reprises en fonction des mutations du contexte social. Nous savons par expérience qu'il est essentiel de sélectionner des missions portant sur des secteurs liés les uns aux autres et d'en privilégier une définition dynamique de façon à pouvoir réagir rapidement aux nouvelles évolutions. Les missions actuelles du Benelux seraient au contraire très diverses et de ce fait, pas suffisamment centrées sur les axes prioritaires de la coopération. À cette critique s'ajoute le fait que le pilotage politique est déficient.

Il n'est pas aisé d'établir quelles devront être les missions du Benelux d'ici quelques années. Si l'on se reporte à la redéfinition des activités opérée en 1995-1996, force est de constater qu'un grand nombre de tâches sont venues compléter la liste proposée à l'époque. Le Groupe de réflexion, qui avait préparé cette restructuration, n'avait par exemple pas prévu qu'en 2006 la sécurité intérieure serait un secteur aussi important, tandis que d'autres missions, retenues alors, ne sont plus pertinentes actuellement, telle la coopération en matière de produits stratégiques ou de mesures antidumping.

Dans la perspective de la reconduction du *traité UEB*, il est opportun de se demander si le Benelux doit continuer à être le laboratoire expérimental de la coopération européenne et à réaliser, avec la collaboration éventuelle de ses voisins (Benelux-plus), des projets transfrontaliers que l'Europe n'est pas encore en mesure de mettre en œuvre.

La coopération dans le cadre du *traité UEB* regroupant, comme mentionné plus haut, les tâches les plus diverses, il faut se demander si elles sont toutes pertinentes et si un « coup de balai » ou une réorganisation ne serait pas bénéfique au fonctionnement de l'organisation. Un recentrage contribuerait sans doute aussi à une meilleure visibilité. Sur la base d'entretiens avec des experts, l'AIV conclut que la valeur ajoutée du Benelux réside surtout dans la coopération transfrontalière, avec, au premier rang, la coopération policière²⁵.

L'AIV estime que la coopération au sein du Benelux doit se concentrer sur les domaines dans lesquels :

- le besoin de coopération transfrontalière est patent ;
- le Benelux apportera une plus-value manifeste du fait de son expertise et de son expérience ;
- l'UE sera vraisemblablement amenée à coopérer, sans que cette coopération paraisse pouvoir être réalisée à court terme.

Compte tenu de ces critères, l'AIV est d'avis qu'il convient de définir un nombre limité de missions. Il serait préférable qu'elles fassent l'objet d'une déclaration politique annexée au futur *traité Benelux* au lieu d'y être incorporées. Cela permettrait de rayer des missions ou d'en définir de nouvelles sans devoir procéder à une modification du traité. Le Comité

²⁵ Le Conseil de l'administration publique a engagé une étude sur les obstacles rencontrés par la coopération transfrontalière mise en place dans le cadre du *traité UEB* entre les autorités territoriales néerlandaises, belges et allemandes (Benelux-plus). Il examine également le fonctionnement du Secrétariat général. Le Conseil devrait publier son avis fin 2007.

de ministres doit être habilité à effectuer de telles modifications. Le programme de travail établi chaque année permettra de déterminer les missions prioritaires en fonction des nouvelles évolutions sociales.

L'AIV présente ci-dessous trois domaines prioritaires, formant la base de la future coopération Benelux : la sécurité intérieure, l'aménagement du territoire et le marché intérieur.

(1) Coopération en matière de sécurité intérieure

La coopération en matière de sécurité intérieure, au sens large du terme, s'est considérablement développée ces dernières années pour devenir une mission prioritaire du Benelux. De nature nettement opérationnelle, elle concerne en premier lieu le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI), mais également la sécurité alimentaire, les contrôles du transport routier, la lutte contre la fraude fiscale, etc. La sécurité extérieure, au sens d'une intervention militaire commune, est organisée en dehors des cadres du *traité UEB*, bien que le nom de Benelux soit aussi utilisé pour cette coopération bilatérale ou trilatérale avec la Belgique et le Luxembourg²⁶.

Ce recentrage sur la sécurité a donné un coup d'accélérateur à la coopération opérationnelle en matière de police, de justice et d'immigration – qui fonctionne depuis assez longtemps au sein du Benelux –, donnant naissance au *traité de Senningen*²⁷ et à celui de *Prüm*²⁸, ainsi qu'au *Mémorandum d'accord entre les centres de crise nationaux*

26 La Belgique et le Luxembourg sont engagés dans une étroite coopération bilatérale. Les Pays-Bas et la Belgique ont intégré leurs établissements de formation de la marine dans l'école de Den Helder (sous le commandement de l'Amiral Benelux). La Belgique et le Luxembourg ont formé en 1996 le *Benelux Deployable Air Task Force* (DATF), à laquelle les Pays-Bas participent. Cette coopération des forces aériennes s'inscrit dans la volonté de l'UE de former des groupes de forces spécialisées par le biais d'une coopération bilatérale ou multilatérale. On peut également citer le DATF belgo-portugais, la force amphibie hispano-italienne et le groupe aérien franco-espagnol.

27 Il s'agit du *Traité en matière d'intervention policière transfrontalière*, signé le 8 juin 2004 et entrant dans le cadre de la coopération dans le domaine de la police, de la justice et de l'immigration entre les ministres de la Justice de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, les ministres de l'Intérieur de la Belgique et des Pays-Bas et le ministre de la Force publique du Luxembourg (cf : Almanak Benelux 2005). Cette coopération policière concerne l'amélioration de l'échange d'informations, l'analyse commune de la criminalité transfrontalière, la poursuite de la mise en œuvre opérationnelle – patrouilles mixtes, formations conjointes et exercices communs. Elle vise aussi les officiers de liaison, les centres de police communs dans les régions frontalières, la connexion des moyens de télécommunication, les acquisitions communes, la logistique, les interventions dans la zone frontière (laboratoires de fabrication de stupéfiants et narcotourisme, braquage à la voiture bélier et vols avec violence, transports des déchets ou commerce des artifices de divertissement, etc.).

28 Le *Traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme, de délinquance transfrontalière et d'immigration clandestine*, est une initiative du Benelux. Il a été signé, outre par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, par l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Espagne et est maintenant ouvert à d'autres États membres de l'UE. Cf. Document du Conseil 10900, 7 juillet 2005.

des trois pays du Benelux²⁹. La coopération s'est enrichie d'une série de nouveaux secteurs, tels que la politique en matière de drogues, la collaboration transfrontalière en cas de catastrophes et d'accidents, la politique en matière de sécurité intérieure³⁰ et la lutte contre la fraude fiscale³¹.

Dans ces domaines, la coopération Benelux a plusieurs longueurs d'avance sur celle au sein de l'UE et, selon les experts consultés, il y a peu de chance pour que l'UE puisse rattraper son retard dans un proche avenir. Aux yeux de l'AIV, cela offre au Benelux et au Benelux-plus l'opportunité d'asseoir encore mieux leur rôle de laboratoire.

Les ministres de la Justice et de l'Intérieur du Benelux ont décidé récemment de renforcer la collaboration en matière de sécurité intérieure. Ils ont l'intention de développer une stratégie de sécurité qui soit pragmatique, orientée principalement sur les Eurégions du Benelux et sur les régions frontalières avec l'Allemagne et la France. À cet égard, l'AIV est conscient du fait que, dans certains cas, la coopération entre l'Allemagne et les Pays-Bas est plus avancée que celle au sein du Benelux³².

Lors de la récente restructuration de la concertation Senningen en matière de justice et d'affaires juridiques et intérieures, les ministres compétents des trois pays ont décidé que le secrétariat doit en être assuré par le Secrétariat général du Benelux. Cela permettra de relier entre elles les activités des différents groupes de travail et de centraliser les connaissances. De plus, du fait de sa neutralité, le Secrétariat général est en mesure d'harmoniser les points de vue respectifs lors de la préparation de nouveaux arrangements opérationnels ou d'accords stratégiques. Il rendra compte tous les six mois de la progression des activités.

29 Ce mémorandum signé en 2006 concerne la gestion des crises et des catastrophes, l'assistance en cas de circonstances urgentes et la désignation d'officiers de liaison. Il implique notamment la création et la mise à disposition de banque de données relatives aux infrastructures critiques de la région frontalière belgo-néerlandaise et belgo-luxembourgeoise, la coordination des plans d'urgence nucléaire et vise à favoriser l'intervention transfrontalière des corps de pompiers.

30 Par exemple la coopération vétérinaire et la collaboration en matière de sécurité alimentaire. Il s'agit d'intensifier la coordination de la prévention et de la lutte contre les maladies, telles la grippe aviaire et la maladie de la vache folle, et surtout d'améliorer la traçabilité de la viande de l'entreprise de production au consommateur. Des labels de qualité communs sont en cours d'élaboration pour la viande et des réserves stratégiques communes de vaccins sont en train d'être établies. Les campagnes conjointes en matière de sécurité routière, la coopération dans les contrôles de la circulation routière et la concertation sur les transports nucléaires en sont d'autres exemples. On peut citer enfin la coopération dans le cadre de l'Euro contrôle route (ECR), visant à favoriser la sécurité routière, une concurrence équitable et le respect de la réglementation sociale. Cet arrangement administratif, conclu en 1999 entre les pays du Benelux et la France et l'Allemagne, a été étendu depuis à l'Irlande, l'Autriche, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni. Neuf autres pays envisagent de rejoindre l'ECR, qui finalement pourrait bien être intégré dans les traités de l'UE.

31 Il s'agit ici de la lutte contre la fraude en matière de TVA en cas de leasing de véhicules de l'autre côté de la frontière (fraude carrousel), de la fraude dans les télécommunications (notamment avec les cartes de téléphone prépayées) et dans la vente à distance. Cette fraude, qui s'élevait récemment encore à un montant annuel de plusieurs millions d'euros, est complètement éradiquée depuis 2005 grâce au *Parallel Warning System*, mis en œuvre pour combattre les pratiques fiscales frauduleuses dans le domaine de la TVA et des accises lors du transport d'huiles minérales entre les pays du Benelux.

32 Comme par exemple en ce qui concerne les contrôles aux frontières dans l'Eurégion Meuse-Rhin.

Enfin il faut mentionner ici les avancées concernant la politique commune en matière de visa : les trois pays se représentent mutuellement pour la délivrance de visa dans plus de 90 pays et de 110 postes à l'étranger³³.

(2) Coopération en matière d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est un domaine où la coopération transfrontalière est particulièrement souhaitable. La densité de l'infrastructure, l'intensité de la circulation, l'importance économique du secteur des transports, les intérêts écologiques et environnementaux imposent en effet une concertation systématique entre les trois pays conduisant à l'harmonisation de leur stratégie.

Cette volonté d'harmonisation ne concerne pas seulement le niveau régional et national. Dans un certain nombre de régions frontalières aussi, la cohérence de l'aménagement de l'espace est devenu un objectif majeur, ce qui est nouveau en Europe. Cette approche intégrée est appliquée dans trois zones frontalières : à l'ouest, celle entre la Flandre et le sud-ouest des Pays-Bas, à l'est, celle entre les Pays-Bas, la Flandre, la Wallonie et la Rhénanie-Westphalie et enfin au sud, celle entre la Wallonie et le Luxembourg. Dans le cadre de la concertation tripartite – Wallonie, Pays-Bas, Flandre – sur la Meuse³⁴, une approche comparable est également appliquée pour le bassin de ce fleuve.

Petit à petit le Benelux a développé, en soutien de cette coopération transfrontalière à caractère territorial, un certain nombre d'instruments juridiques qui tiennent compte des cultures administratives et des réglementations divergentes de part et d'autre de la frontière :

- le cadre formel de la concertation Benelux qui règle la coopération entre pays, régions et communautés par le biais d'un certain nombre de commissions – Aménagement du territoire, Communications et Transports, Protection de la nature et Coopération transfrontalière de droit public – et des commissions compétentes dans les quatre régions frontalières ;
- la *Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages* qui régit la coopération dans le cadre de projets de protection de la nature dans la zone frontalière et s'adresse aux partenaires des autorités tant centrales que territoriales.
- la *Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière de droit public entre les autorités ou collectivités territoriales*, telles que les provinces et les communes, le Secrétariat général étant leur interlocuteur pour l'élaboration de projets concrets.

Au fil des ans, le Secrétariat général est devenu un centre d'expertise en matière de coopération transfrontalière du fait de ses connaissances en droit des conventions et de ses compétences organisationnelles. C'est à ce titre qu'il participe à la concertation Delta Rhin-Escaut. La coopération frontalière dans de tels domaines ne peut en effet réussir que

33 Ils appliquent en outre une politique commune de renvoi dans le pays d'origine pour les demandeurs d'asile déboutés et les migrants clandestins.

34 Un certain nombre de projets pilotes ont été mis en œuvre dans la région frontalière entre la Flandre et les Pays-Bas en vue de l'harmonisation de la structure écologique. À la frontière orientale, avec l'Allemagne, ces projets sont axés sur le développement urbain, les transports publics et le transport des marchandises. La coopération néerlandaise-wallonne pour le bassin de la Meuse a pour objet la construction d'une quatrième écluse à Ternaaien et la répartition des eaux entre les systèmes néerlandais et flamands. Pour la partie méridionale enfin, un plan de base écologique et paysager transfrontalier est en cours d'élaboration.

si les parties prenantes peuvent disposer de suffisamment d'éléments sur la répartition des compétences, la structure et l'organisation du pays voisin.

(3) Coopération en matière de marché intérieur

Si l'intégration économique européenne avance à grands pas, elle est encore loin d'être totalement réalisée. Qui souhaite entreprendre des activités économiques au-delà des frontières de son pays se heurte toujours à des différences nationales en matière de réglementations techniques et administratives ainsi qu'en matière d'autorisations.

Certaines étapes, encore infranchissables dans le cadre de l'UE, peuvent parfois être surmontées au niveau du Benelux. C'est en ce sens qu'il remplit un rôle de précurseur, tout spécialement dans les domaines où la coopération peut aller plus loin qu'au sein de l'UE. Cette collaboration plus étroite peut prendre différentes formes, notamment sur le marché de l'électricité³⁵, mais elle est aussi envisageable pour la question des travailleurs frontaliers ainsi que dans le domaine de la santé publique et de la circulation transfrontière des prestataires de soins et des patients.

Conclusion

Indépendamment de ses résultats directs, la coopération UEB dont sont issus des accords plus larges, à l'exemple des conventions de Schengen et de Senningen, joue un véritable rôle de laboratoire. Par l'intermédiaire du Benelux-plus, elle illustre l'idée de coopération rapprochée au sein de l'UE et trouve sa justification dans la clause d'habilitation contenue dans l'article 306 du *traité CE*. Par ailleurs, l'expérience pratique de la coordination et de l'harmonisation des politiques nationales tirée de la coopération Benelux peut être mise au service de l'application de la réglementation communautaire. L'AIV souligne d'autre part avec force qu'il convient de recentrer la mission du Benelux sur ses trois tâches prioritaires : la sécurité intérieure, l'aménagement du territoire et le marché intérieur. Ce qui signifie que les activités n'entrant pas dans ce cadre devront être abandonnées.

35 En 2005, les ministres de l'énergie des trois pays du Benelux, de la France et de l'Allemagne ont décidé la création du Pentilateral Energy Forum. Rassemblant opérateurs de réseau, contrôleurs et pouvoirs publics, ce forum vise à améliorer les liens entre les réseaux d'électricité des pays concernés. Le secrétariat en est assuré par le Secrétariat général tandis que la Commission européenne y participe en tant qu'observateur. La création d'un forum similaire pour le marché du gaz est envisagée.

IV La coopération politique Benelux

Parallèlement à la coopération pratique résultant du *Traité instituant l'Union économique Benelux*, les partenaires du Benelux ont mis en place une forme de *coopération politique*, appelée coopération politique Benelux. Elle porte sur l'action *extérieure* commune des États membres au niveau international. Son objectif principal est de parvenir, après consultation et harmonisation des points de vue, à adopter une position commune afin d'accroître l'influence des trois pays sur la prise de décision au niveau européen. Mais cette collaboration politique peut également fonctionner dans d'autres enceintes internationales, comme les Nations unies (ONU), ou organisations de coopération régionale³⁶. Elle se manifeste aussi au niveau des postes bilatéraux sous la forme de représentation et d'assistance mutuelles.

L'AIV constate que l'intensité de cette coopération a été variable au fil du temps, suivant les questions à traiter et les personnes concernées. Des périodes de collaboration intensive sur le plan européen, résultant dans des initiatives communes, ont parfois été suivies de périodes plus ou moins longues de ralentissement voire d'inertie, sans plus aucune volonté d'harmoniser les positions sur les dossiers européens ou sur certaines propositions fracassantes³⁷. L'AIV signale à cet égard que la coopération politique actuelle fait également l'objet de critiques³⁸. La concertation ne serait pas assez structurée et le pilotage politique pas assez ferme, suite notamment aux divergences sur l'orientation à donner à l'intégration européenne. Ce qu'illustrent le conflit sur la répartition des voix lors des négociations du *traité de Nice*, l'irritation néerlandaise provoquée par le soutien belgo-luxembourgeois à une PESD plus indépendante et le « non » des Pays-Bas au référendum sur le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Aux yeux de beaucoup, les partenaires du Benelux ne seraient au final pas assez disposés à faire prévaloir la position commune sur les points de vue nationaux.

La coopération politique entre les pays du Benelux prend place en dehors du cadre formel du *traité Benelux* et des institutions qui en dépendent. Elle ne concerne donc pas le Benelux en tant qu'organisation, mais réunit des pays partageant les mêmes convictions. Cette coopération n'est ni institutionnalisée, ni formalisée, et le Secrétariat général y reste donc totalement étranger. Deux moments de concertation ont cependant été prévus : les Premiers ministres se réunissent préalablement à un Conseil européen, et les ministres des Affaires étrangères, avant chaque réunion du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) autour d'un petit-déjeuner quasi mensuel. D'autres consultations

36 Par exemple l'Union nordique entre les pays baltes et les pays Visegrad.

37 Cf. à ce sujet J.W. Brouwer, *La coopération belgo-néerlandaise au sein du Benelux et de l'Europe*, *Internationale Spectator* 57, 2003, p. 466-471. Au titre des grandes initiatives, on peut citer : le rôle moteur joué par le Benelux dans l'élaboration des traités de Rome et le mémorandum commun sur l'avenir de l'Europe publié le 5 décembre 2002 dans le cadre de la Convention européenne et intitulé *Un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente*. Brouwer y oppose la période 1974-1995, où les relations entre les trois pays ne se distinguaient en rien de celles avec les autres États membres.

38 Cf. par exemple : Luk Van Langenhove et Jan Wouters, *Le point de vue flamand sur le Benelux suite à la reconduction du traité Benelux*, Étude de l'UNU-CRIS et de l'Institut de droit international, K.U. Louvain, sur l'ordre de la direction Internationaal Vlaanderen du ministère de la Communauté flamande, juin 2006, p. 94-109.

peuvent être organisées, si nécessaire, en préparation aux réunions des formations sectorielles du Conseil. Ces rencontres sont en général plutôt informelles et ont un caractère ad hoc au vu des points traités et des décisions prises. Leur objectif est d'abord informatif, mais elles peuvent aussi aboutir à une harmonisation des points de vue ou même à la définition d'une position commune. Sous sa forme actuelle, cette concertation, sans aucune obligation de présence, ne saurait être considérée comme une coalition exclusive au sein de l'Union européenne.

Parallèlement à ces consultations préalables régulières, le Benelux publie aussi des notes, les fameux « mémorandums du Benelux », exposant son point de vue sur des questions demandant une approche commune. Ces mémorandums, certes peu nombreux, ont eu plus d'une fois un impact sérieux sur les décisions de l'UE. Tel a été le cas récemment pour la question de la migration et du développement, celle de la stratégie d'élargissement de l'UE, du rôle de l'UE dans les aspects extérieurs de la politique énergétique, ainsi que pour celle des relations avec un gouvernement palestinien incluant le Hamas³⁹. Grâce à ces actions conjointes entreprises à un stade précoce, les pays du Benelux ont pu inscrire ces questions à l'ordre du jour de l'UE et influencer ainsi sur le processus décisionnel européen. Il en est de même du mémorandum adressé à la Convention européenne dans le cadre du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, qui leur a permis en accord avec d'autres petits pays d'orienter certaines phases de la discussion en la matière⁴⁰.

La rédaction de ces documents ne s'est pas faite dans le cadre formel du Benelux mais a été conduite par les gouvernements en collaboration avec les représentations permanentes auprès de l'UE. Il faut constater par ailleurs que les points de vue présentés dans un mémorandum commun ont une portée toute relative, comme cela est apparu par exemple lors des négociations du « traité constitutionnel » : chaque pays Benelux n'a pas hésité à s'éloigner de la position commune pour suivre sa propre ligne politique. Ce qui souligne le caractère non contraignant de la coopération politique sous sa forme actuelle.

L'AIV estime que les mémorandums du Benelux sont des instruments adéquats de la coopération politique et se réjouit qu'il en soit fait un usage plus fréquent ces dernières années. Ils ont prouvé à plusieurs reprises qu'ils permettaient d'exercer une influence véritable sur l'agenda et le processus décisionnel européens. Les autres pays de l'UE – en particulier les États entrés récemment dans l'Union – souhaitent une attitude proactive des pays du Benelux et accueillent avec intérêt les propositions et les idées présentées dans les mémorandums.

La question qui se pose à l'heure actuelle est de savoir si la reconduction du *traité Benelux* doit être l'occasion de renforcer et d'institutionnaliser la coopération politique. En marge de la question de l'officialisation de la concertation régulière dans le cadre de l'UE, il faut se demander si la coopération politique du Benelux doit être intégrée dans le nouveau *traité Benelux* et si les tâches attribuées aux institutions – notamment au Secrétariat général – doivent inclure l'initiation, la préparation et la réalisation de cette coopération. La discussion en cours sur l'avenir du Benelux a déjà donné naissance à différentes propositions de

39 *Benelux-paper, Migration et développement*, Bruxelles, 8 mai 2006 ; *Benelux non-paper, Contacts with the new Palestinian Government* (2006) ; *Benelux position paper Energy Security and Foreign Policy* (2006) ; *Draft Benelux Position on Enlargement*, 12 juin 2006.

40 Mémorandum du Benelux, *Un cadre institutionnel équilibré pour une Union élargie plus efficace et plus transparente*, 5 décembre 2002.

portée variable. Les plus modérées se limitent à la confirmation du statut de partenaires naturels, consistant en un « droit d'option » par lequel les pays ne peuvent prendre position qu'après avoir consulté leurs partenaires. D'autres vont jusqu'à préconiser la création d'une cellule Europe au sein du Secrétariat général ou une institutionnalisation en douceur de la concertation politique sous la forme d'une consultation régulière à divers niveaux politiques et administratifs, qui inclurait la participation active du Secrétariat général sur les sujets touchant aux priorités politiques de la coopération Benelux⁴¹.

L'AIV est favorable au renforcement de la coopération politique, qui s'inscrit dans la logique de la répartition des forces sur la scène européenne, telle qu'elle s'est manifestée ces dernières années. Une coopération politique renforcée entre les pays du Benelux constitue dans ce contexte une valeur ajoutée si elle respecte certaines conditions. Citons à ce sujet le rapport du Groupe de réflexion de 1994, qui affirme que face aux évolutions en Europe et sur la scène économique mondiale, les intérêts des pays du Benelux seront le mieux servis s'ils adoptent « dans la mesure du possible, des positions communes, du moins similaires, sur les grands dossiers européens »⁴².

La nécessité n'en est que plus urgente en 2007. Cela résulte essentiellement des effets de l'élargissement sur la capacité de chaque État à faire entendre sa voix dans les concertations européennes. Le passage de 15 à 27 États a totalement modifié la dynamique des négociations, induisant un regroupement des pays, surtout les plus grands⁴³. Dans ce contexte, les petits pays sont d'autant plus forts qu'ils mènent une action conjointe. Ceux du Benelux bénéficient de plus du fait qu'ils sont souvent perçus par les autres États comme une véritable unité, ce qui leur permet d'avoir une influence relativement importante. Celle-ci se traduit notamment par l'intérêt porté aux mémorandums qu'ils publient, comme nous l'avons noté plus haut. Ces textes servent souvent de base à la discussion au sein de l'UE ou sont repris partiellement pour exprimer le point de vue européen. En outre, la mise en place d'une coopération renforcée, dont le besoin se fait sentir plus fortement qu'auparavant, est plus aisée au sein de l'UE d'aujourd'hui. Les pays du Benelux peuvent ensemble donner une nouvelle impulsion à la coopération politique, comme ils l'ont déjà fait en mettant à profit l'expérience acquise dans le cadre de la coopération UEB.

L'AIV souligne que cette collaboration au sein de l'UE est importante pour le traitement des dossiers en cours, mais aussi dans l'optique de la nouvelle configuration de l'Union. Malgré les récentes mésaventures du traité constitutionnel, ces trois pays ont toujours été le moteur de l'intégration européenne, se posant en traditionnels défenseurs de la méthode

41 Cf. notamment le rapport des autorités flamandes cité plus haut (Luk Van Langenhove et Jan Wouters, *Le point de vue flamand sur le Benelux suite à la reconduction du traité Benelux*, Étude de l'UNU-CRIS et de l'Institut de droit international, K.U. Louvain, sur l'ordre de la direction Internationaal Vlaanderen du ministère de la Communauté flamande, juin 2006). Cf. également : Collège des secrétaires généraux, *Note concernant l'avenir du Benelux*, Bruxelles, 27 juin 2005 et I.G.C. Janssen, *Benelux, closer cooperation within the European Union?* Shaker Publishing, Maastricht, 2006.

42 **Groupe de réflexion**, *Le Benelux sous un autre jour*, Résumé avec conclusions et recommandations, (sans date, publication non officielle du Secrétariat général Benelux), p. 6.

43 Cf. à ce sujet la préoccupation des Pays-Bas face à l'évolution dans le sens d'un directoire des grands pays, exprimée notamment dans : Bernard Bot, *Avec conviction et mesure ; d'un multilatéralisme pur à un multilatéralisme réaliste*, in *Internationale Spectator* 60, 2006, p. 547-551.

communautaire : une attitude qui, pour l'AIV, correspond toujours à un besoin réel⁴⁴.

L'AIV est parfaitement conscient du fait que ce partenariat ne saurait être exclusif. Les coalitions qui naissent au sein de l'UE fluctuent suivant les thèmes. La réalité de l'intégration européenne et la volonté de chacun des trois pays de garder une certaine liberté d'action et de négociation ne sont pas compatibles avec l'adoption (par traité) d'une obligation de consultation ou l'introduction d'un « droit d'option ». L'AIV préconise une approche plus positive, poussant les pays du Benelux à se consulter mutuellement *en priorité*, dans le cadre européen (*droit de privilège*). Une telle consultation devrait en tout cas avoir lieu pour les thèmes figurant tant à l'ordre du jour de l'UE qu'à celui de la coopération UEB, comme la coopération policière.

En conséquence, l'AIV estime qu'il est souhaitable d'intensifier la coopération politique du Benelux au sein de l'UE. Tout d'abord une intervention conjointe des pays du Benelux dans le jeu des coalitions ne pourra qu'augmenter le poids relatif de chacun des partenaires, les trois pays ayant ensemble autant de voix qu'un grand État. Ensuite, à défaut d'aboutir à une position commune, il est utile de connaître le point de vue de ses partenaires pour pouvoir en tenir compte pendant les négociations. L'AIV est d'ailleurs très enclin à penser que les partenaires vont parfois vite en besogne pour conclure qu'ils ne peuvent définir une position commune : ils devraient au contraire redoubler d'ardeur pour concilier leurs points de vue, car les chances de parvenir à un consensus au niveau de l'EU s'en trouveraient augmentées. Les pays du Benelux devraient donc s'engager à rechercher l'harmonisation de leurs positions, même dans les dossiers où cela s'annonce difficile. Cette volonté pourrait être exprimée dans une déclaration politique annexée au futur *traité Benelux*.

L'AIV n'est pas favorable à une implication du Secrétariat général ou du Collège des secrétaires généraux dans la coopération politique Benelux. Celle-ci, qui s'opère entre les capitales et les représentations permanentes auprès de l'UE, porte dans les grandes lignes sur des questions et des domaines étrangers à la coopération UEB. Ces capitales et représentations permanentes connaissent bien les dossiers européens et les acteurs de la scène européenne au sens large, c'est donc à elles qu'il incombe d'harmoniser les points de vue pour les questions concernant l'Union européenne. Une concertation supplémentaire au niveau du Secrétariat général ne contribuerait en rien au processus décisionnel ou au jeu des coalitions au sein de l'UE. Celui-ci ne dispose ni de l'expertise, ni du personnel nécessaires. Mais surtout, une telle concertation entraînerait le doublonnage des structures et par là, la lenteur des procédures : une situation indésirable dans une Union où vitesse et flexibilité sont en train de devenir les maîtres mots du processus décisionnel.

Les points communs entre les activités du Benelux et celles de l'UE sont cependant indéniables. Nous avons déjà mentionné le rôle de laboratoire que joue le Benelux dans le domaine de la sécurité intérieure. On peut se demander si les initiatives déployées dans le cadre du Benelux ou du Benelux-plus peuvent servir l'intégration européenne. Quoi qu'il en soit, l'AIV estime que dans les domaines où leur coopération est étroite, les pays du Benelux se doivent d'adopter un point de vue commun au sein de l'UE ou du moins d'en avoir la volonté.

44 Cf. le point de vue formulé récemment par l'AIV à ce sujet dans son avis n° 52, *L'Europe, une priorité !*, novembre 2006, et sa lettre n° 10, *Les liens du citoyen néerlandais avec l'UE*, décembre 2005.

Conclusion

Bien qu'encore relativement peu développée, la coopération politique au sein du Benelux constitue une plus-value pour l'UE. Dans le cadre de l'élargissement, certaines tendances, telles que la formation de sous-groupes, les prises de position plus marquées de la part des grands pays, la nécessité de former des coalitions à un stade précoce et le besoin croissant de coopération renforcée rendent même indispensables la poursuite et l'intensification de la coopération politique du Benelux. Les thèmes propres à la coopération UEB ne doivent pas pour autant être négligés. Cette nécessité apparaît d'autant plus clairement que grâce, à une action conjointe, les pays du Benelux ont pu par le passé accroître leur influence sur le processus décisionnel européen. C'est dans cette perspective qu'un certain nombre de recommandations sont présentées dans le dernier chapitre de cet avis.

V Les institutions de la coopération Benelux

Après avoir défini les tâches du Benelux, l'AIV s'est interrogé sur la part des différents organes dans la réalisation de ces missions. Il a distingué entre, d'un côté, les institutions ayant une fonction principalement consultative, administrative ou judiciaire (le CICB, la CJB, l'OBPI, le Conseil consultatif économique et social et le Collège d'arbitrage) et, de l'autre, les véritables structures de concertation du Benelux chargées de la conception de la politique et de son exécution. Au niveau politique, il s'agit du Comité de ministres et des groupes de travail ministériels ; au niveau administratif, ce sont le Conseil de l'Union économique, les commissions administratives et le Secrétariat du Benelux. Les recommandations seront présentées au chapitre VI.

L'AIV signale dans ce chapitre que des dispositions ont été prévues afin d'aménager la pratique de la concertation en fonction de la fédéralisation de la Belgique : si cela s'avère opportun, les régions et les communautés peuvent participer aux concertations tant au niveau ministériel qu'au sein des organes administratifs car elles ont la compétence de conclure des traités dans certains domaines, compétence que ne possèdent pas les provinces néerlandaises. Comme l'ont fait remarquer des interlocuteurs belges, ces aménagements peuvent signifier que les trois États membres du Benelux ne feront plus toujours entendre une seule voix chacun. Face à ce risque, il importe pour l'AIV de maintenir strictement la souveraineté de la fédération belge en tant que partie au traité. Faisant usage des moyens de concertation mis à leur disposition, les régions et les communautés devront donc parvenir à une ligne de conduite ou un point de vue communs avant d'entamer les négociations avec les autres États membres.

Le fonctionnement des institutions consultatives et judiciaires du Benelux

Nous passerons en revue les organes suivants : le CICB, la CJB, l'OBPI, le Conseil consultatif économique et social et le Collège d'arbitrage.

Le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux

L'AIV estime que ce conseil doit être plus conscient de son caractère consultatif. En effet le CICB n'est pas un organe parlementaire à part entière, les compétences à cet effet ne lui seront jamais accordées. S'agissant de sa fonction consultative, il faut retenir les points suivants :

1. La transparence : le Comité de ministres est tenu de rendre compte de ses activités au CICB et de donner suite aux recommandations faites par celui-ci. S'il ne les suit pas, il doit expliquer pourquoi, comme le réclame instamment le CICB.
2. La présence de dirigeants politiquement responsables lors de la discussion de questions sensibles, comme l'approfondissement de l'Escaut occidental, la qualité de l'eau de la Meuse et la ligne ferroviaire « de IJzeren Rijn ».
3. Le CICB est un lieu de rencontre unique en son genre pour les parlementaires des trois pays. Il favorise les contacts personnels, permettant de parvenir plus facilement à un consensus sur des questions demandant une solution conjointe.
4. Pour le monde extérieur, le Benelux constitue un modèle de coopération renforcée, dont le CICB a été le moteur. Un rôle d'importance dans le jeu des coalitions dans l'Union élargie.

Le CICB a indiqué vouloir désormais appliquer de préférence une approche projets, sans donner plus de précisions. L'AIV respecte pleinement la compétence du conseil parlementaire à décider lui-même de sa méthode de travail, mais il lui paraît envisageable

que le Comité de ministres examine non seulement le rapport annuel mais aussi le programme annuel au sein du CICB. Les séances plénières pourraient par ailleurs être organisées de façon thématique, ce qui permettrait d'y inviter des parlementaires nationaux, spécialistes des sujets traités.

Récemment un certain nombre de commissions du CICB ont été supprimées. L'AIV estime qu'il est souhaitable de procéder, plus souvent qu'à l'heure actuelle et à un rythme régulier, à l'évaluation de la mission des commissions.

La question de l'attribution formelle du droit d'initiative au CICB ne paraît guère pertinente. Dans le cadre des procédures actuelles, qui veut présenter des idées intéressantes a suffisamment de possibilités de le faire, durant les débats ou par le biais des questions parlementaires. Il importe toutefois d'assurer le retour d'information en direction des parlements nationaux et de leurs commissions. Lorsque la discussion porte sur la coopération dans le cadre élargi du Benelux-plus, l'AIV recommande même d'inviter des parlementaires de tous les pays concernés à participer aux séances du CICB.

La Cour de Justice Benelux

Depuis 1974, la CJB a été saisie de 165 affaires, 37 litiges de la fonction publique et 128 questions préjudicielles. Selon les données fournies par la CJB, la plupart d'entre elles concernent la Belgique (52 %), elles portent sur le domaine des marques (45 %), elles se déroulent par écrit (55 %), la Cour en a été saisie par des juridictions (59 %) et la langue de la procédure est le néerlandais (76 %).

En vertu de l'article 16.3 du *Statut de la Cour de Justice Benelux*, celui-ci prendra fin en même temps que le *traité UEB*. À la demande du président de la CJB, deux préavis ont été émis, en 2003 et en 2004, en vue de la réflexion sur la reconduction du *traité UEB* de 1958 et, par suite, sur celle du *Statut de la Cour de Justice Benelux*⁴⁵. Tous deux formulent certaines réserves quant aux possibilités d'accroître le nombre de domaines de compétence de la CJB, à l'exception de l'élargissement à d'autres secteurs du droit de la propriété intellectuelle, tel le droit des brevets. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, la tâche de la CJB concernant les aspects harmonisés du droit des marques au niveau communautaire est en effet considérablement limitée⁴⁶, tandis qu'après la création de la Cour européenne des brevets, prévue par l'*Accord sur le règlement de litiges en matière de brevets européens*, la CJB pourrait fonctionner comme juridiction régionale de première instance⁴⁷.

45 Cf. J. Erauw, H. Vanhees et P. Taelman, *Préavis sur la Cour de Justice Benelux*, Gand 2004. Cf. aussi D.W.F. Verkade, *Préavis sur quelques questions concernant l'avenir de la Cour de Justice Benelux*, 2003.

46 CJCE 4 novembre 1997, Jur. 1997, I-6013: affaire Evora/Dior. Selon l'arrêt de la CJCE, la CJB doit être considérée comme l'instance juridictionnelle suprême au sens de l'article 234 du *traité CE* et la CJCE, et non la CJB, doit être saisie des questions préjudicielles. Cf. également la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de la propriété intellectuelle, Publications de la Communauté européenne 195/16 du 2 juin 2004.

47 Vu les problèmes posés actuellement par l'octroi communautaire, il y a peu de chances pour qu'un octroi européen puisse être créé à court terme. C'est pourquoi un projet d'accord prévoyant la création de la Cour européenne des brevets a été conclu dans le cadre de l'Organisation européenne des brevets. La Cour devrait se composer d'une Cour d'appel et d'une juridiction de première instance, comprenant un certain nombre de divisions régionales.

Par ailleurs, les deux préavis cités ainsi qu'un article du président de la CJB⁴⁸ préconisent de remplacer la longue procédure actuelle d'appel contre les enregistrements des marques, des modèles et des dessins par un recours introduit directement auprès de la CJB⁴⁹. La durée de la procédure actuelle en est un des inconvénients et, surtout, le fait que dans des affaires en appel comparables, les juridictions nationales rendent des décisions totalement différentes. Introduire les recours directement auprès de la CJB favoriserait l'uniformité de la pratique judiciaire. De plus, les délais pourraient être raccourcis si ces recours étaient traités par des chambres spéciales de formation restreinte. La forme de la procédure peut être copiée sur celle du recours auprès de la Cour de Justice européenne de première instance contre un enregistrement ou le refus de celui-ci par l'Office européen des marques européenne et sur celle de cassation auprès de la Cour de Justice des communautés européennes (CJCE)⁵⁰. L'AIV est favorable à l'introduction de cette possibilité de recours direct, à condition d'en charger une chambre spéciale. Ses activités en première instance sont celles d'une juridiction du fond, si bien qu'il lui faudra sans doute un secrétariat assez important. Pour des raisons d'efficacité, il serait également préférable que la chambre ne compte pas plus de trois membres, qui ne devraient pas être exclusivement recrutés dans les juridictions suprêmes des États membres. Enfin il serait souhaitable que des experts en matière de droit des marques et des modèles puissent siéger dans cette chambre, leur nomination étant effectuée dans des termes comparables à celle des juges suppléants aux Pays-Bas.

Dans l'optique de l'élargissement éventuel des compétences de la CJB à d'autres secteurs du droit de la propriété intellectuelle et industrielle, certains ont suggéré de lui accorder la compétence de siéger en tant que division régionale de la future Cour européenne des brevets. L'AIV soutient cette idée. Ces activités pourraient elles aussi être attribuées à une chambre spéciale de formation restreinte, où siègeraient des juges spécialisés. D'autres proposent d'élargir la compétence d'interprétation de la CJB à des domaines identifiés par l'AIV comme susceptibles de faire partie des priorités de la coopération Benelux dans un proche avenir : il s'agit notamment de terrains, comme la coopération policière, la politique de migration et la politique énergétique, sur lesquels le Benelux pourrait servir de laboratoire des évolutions européennes. L'AIV estime que cette option mérite d'être étudiée avec sérieux.

48 Ivan Verougstraete, *Un avenir pour la Cour de Justice Benelux*, *Bijblad Industriële Eigendom*, 2005, p. 87-91.

49 À l'heure actuelle, les appels contre l'enregistrement d'une marque, d'un modèle ou d'un dessin ou contre le refus de celui-ci peuvent être introduits auprès des tribunaux de Bruxelles, de La Haye ou de Luxembourg et les pourvois en cassation auprès de la juridiction suprême. Ces juridictions peuvent alors saisir la CJB de questions préjudicielles. La CJB pourrait, à l'exclusion des juridictions de cassation nationales compétentes, être saisie des pourvois en cassation des jugements des cours de La Haye, de Bruxelles et de Luxembourg. Cette proposition présente l'inconvénient que lorsqu'un pourvoi contre une décision d'une cour d'appel n'invoque pas seulement la violation des règles juridiques du Benelux, il n'est pas sûr que la CJB soit compétente en la matière. L'AIV ne soutient pas cette proposition. Cf. également : I. Verougstraete, *Un avenir pour la Cour de Justice Benelux*, *Bijblad Industriële Eigendom*, 2005, pp. 90-91, D.W.F. Verkade, *Préavis sur quelques questions concernant l'avenir de la Cour de Justice Benelux*, 2003, p. 14-19, J. Erauw et al., *Préavis sur la Cour de Justice Benelux*, Gand 2004, p. 18-20, M.C. Janssens et V. Vanovermeire, *Le Benelux après 2010*, p. 85-86.

50 Dans cette structure, la CJB serait la juridiction de cassation, par analogie avec la procédure appliquée dans les instances judiciaires européennes en matière d'appels concernant l'enregistrement d'une marque ou d'un modèle ou le refus de celui-ci. La possibilité de cassation serait ainsi maintenue.

Il a également été envisagé d'élargir la compétence de la CJB aux litiges opposant les États parties au traité ainsi qu'à ceux entre ces États et les autorités régionales. Actuellement, les litiges entre États parties au traité doivent être soumis au Collège arbitral. Cela ne s'est quasiment jamais produit, si bien que ce collège est en sommeil. Cette situation ne semblant pas devoir se modifier, il n'y a pas de raison d'attribuer cette tâche à la CJB, d'autant qu'elle ne disposerait pas des moyens de l'exécuter. En outre, donner à la cour la compétence de se prononcer dans des litiges entre ses « fondateurs » pourrait porter atteinte à sa crédibilité dans les litiges entre « les sujets de droit de ces fondateurs ». Quant aux litiges entre États parties et autorités régionales, ils pourraient se présenter en Belgique, car la fédéralisation a donné aux régions et aux communautés le droit de conclure des traités. Cependant accorder une compétence de juridiction au tribunal « ordinaire » en matière d'interprétation des traités et des accords supranationaux comporte aussi des inconvénients. C'est pourquoi l'AIV estime que chaque nouvel accord devra préciser si c'est la CJB qui est compétente en la matière.

Office Benelux de la propriété intellectuelle

À l'heure actuelle, près d'un million de marques et plus de 16 000 dessins⁵¹ sont enregistrés à l'OBPI, qui emploie environ 100 personnes⁵². Le financement de l'Office est entièrement assuré par les frais d'enregistrement acquittés par les entreprises. En 2005, l'OBPI a réalisé un bénéfice de 5 131 000 €⁵³.

L'Office a la réputation de bien fonctionner et de s'adapter rapidement aux nouveaux enjeux, témoins les possibilités de dépôt électronique et la rapidité du traitement des demandes. L'avènement de la marque communautaire européenne suite à l'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 40/94 et à la création en 1996 de l'Office d'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles)⁵⁴ dont le siège est à Alicante, n'a pas donné lieu à une baisse spectaculaire du nombre de dépôts de marques auprès du Bureau Benelux des marques⁵⁵. Il en sera sans doute autrement des modèles, suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2003 du Règlement (CE) n° 6/2002 sur les dessins ou modèles communautaires⁵⁶, car les frais d'enregistrement d'un modèle par l'office du Benelux ou l'office européen sont sensiblement équivalents⁵⁷.

51 Source : Site Internet OBPI, < <http://www.boip.int> >.

52 À titre de comparaison : les effectifs du Secrétariat général du Benelux sont de 60 personnes.

53 L'importance de ce bénéfice provient de l'introduction du nom de domaine « .eu » cette année-là.

54 JO L 011 du 14.01.1994, p. 1.

55 D'après les statistiques publiées sur le site de l'OBPI, le nombre de dépôts de marques et de modèles s'est stabilisé depuis 1997 autour de 23 000, avec une pointe à 30 685 en 2005.

56 JO CE du 5.01.2002, p. L 3/1

57 Le nombre d'enregistrements d'un modèle Benelux est passé de 1238 en 2004 à 1238 en 2005. Pour les marques opérant surtout au niveau local ou régional, l'enregistrement auprès de l'OHMI n'est cependant pas toujours avantageux car il est valable pour l'ensemble de l'UE. Il s'ensuit qu'une marque attaquée en Estonie doit être défendue dans ce pays aussi, sinon l'enregistrement devient caduc, y compris celui effectué au Benelux. C'est ainsi que s'explique l'accroissement des enregistrements Benelux constaté en 2006.

La nouvelle *Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle* étant entrée en vigueur récemment (1^{er} septembre 2006), il n'y a pas lieu de proposer des modifications substantielles quant aux activités de l'OBPI.

Le Conseil consultatif économique et social et le Collège arbitral

Depuis des années, ce conseil ne joue plus aucun rôle effectif. Il pourrait donc être supprimé. Le Collège arbitral n'a quasiment jamais siégé, car il n'a pas été saisi par les États membres. Mais cela ne veut pas dire que ce ne sera jamais le cas. Les coûts de cette institution en veilleuse étant négligeables, l'AIV estime qu'il est préférable de maintenir l'existence du Collège pour conserver cette possibilité de saisine⁵⁸.

Les structures de concertation du Benelux et le rôle du Secrétariat général

La concertation Benelux s'effectue principalement au sein des institutions présentées ci-dessous.

Le Comité de ministres, les groupes de travail ministériels et les commissions

Le Comité de ministres est l'organe de décision le plus important de l'UEB. Il est constitué de membres des gouvernements belge (gouvernement fédéral), néerlandais et luxembourgeois. Les délégations sont composées du ministre des Affaires étrangères, qui en est le président, et, en principe, des ministres de l'Économie et des Finances. D'autres membres de ces gouvernements ou des gouvernements des régions et des communautés de Belgique peuvent être invités à participer aux séances du Comité suivant les questions traitées.

La fréquence des réunions du Comité de ministres n'est pas fixée dans le traité. Il ne s'est pas réuni en formation officielle depuis 1982, ce qui, aux yeux de l'AIV, est révélateur du déficit de pilotage politique qui a marqué la deuxième moitié de l'existence du Benelux. Les recommandations présentées au chapitre VI visent notamment à accroître la fréquence de ces séances.

Le *traité UEB* prévoit la possibilité de concertations au sein de groupes de travail ministériels techniques. Il en a été créé pour des domaines tels que les communications et transports, l'aménagement du territoire ou la circulation des personnes.

Les commissions, spéciales ou non, et les groupes de travail sont composés de représentants des différents ministères, dont ceux des régions et des communautés belges, en fonction des compétences de ces ministères⁵⁹. Un grand nombre de sous-commissions ou de sous-groupes de travail sont également actifs.

Le Conseil de l'Union économique et les commissions administratives

Ce conseil est le plus haut organe administratif du Benelux. Il est composé des présidents des délégations nationales des commissions et est présidé par les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères des trois pays – les secrétaires généraux, pour les Pays-Bas et la Belgique. Les principales attributions du Conseil sont d'abord, l'application des décisions du Comité de Ministres et ensuite, la préparation des dossiers de ce Comité. Le Conseil remplit donc un rôle d'intermédiaire entre le Comité de Ministres et les commissions.

58 Cf. aussi à ce sujet le paragraphe précédent sur la CJB.

59 Cf. annexe VI

Lors de la réévaluation précédente, il a été décidé que le Conseil doit veiller à la mise en œuvre des directives définies par le Comité de ministres et lui en rendre compte. Il se base à cet effet sur les rapports trimestriels du Secrétariat général concernant les avancées et les résultats de la coopération. Le Conseil est donc situé au cœur des activités de pilotage, de coordination et de contrôle.

Or le Conseil ne se réunit que tous les deux à trois ans, en formation réduite, ce qui paraît insuffisant pour assurer le rôle central qui lui a été attribué. En outre, la composition du Conseil n'est adaptée ni à la fonction de laboratoire de l'UE de la coopération Benelux ni à sa mission d'élaboration d'une action conjointe dans le cadre du processus décisionnel européen. C'est pourquoi l'AIV propose de nommer à ce Conseil non plus les secrétaires généraux des ministères concernés mais leurs directeurs généraux Coopération européenne. En augmentant en outre la fréquence de ses réunions, il pourra ainsi mieux réaliser, tant sur le plan politique que pratique, sa tâche d'intermédiaire entre la coopération UEB et celle au sein de l'UE.

Le Conseil de l'Union économique se fait assister par une commission de coordination qui suit les activités du Benelux avec attention dans une collaboration étroite avec le Secrétariat général. Cette commission consultative réunit les coordinateurs nationaux, c'est-à-dire les représentants des ministères des Affaires étrangères compétents au niveau national pour la coopération Benelux. Elle n'est pas prévue par le *traité Benelux*, mais il serait souhaitable de lui donner une existence institutionnelle.

L'organisation du Benelux compte actuellement quelque 90 organes de concertation – conseils, commissions de direction, commissions spéciales, sous-commissions, groupes de travail, sous-groupes de travail, etc. –. Seul un certain nombre a été officiellement instauré en 1958 dans le cadre du *traité Benelux*. Les autres ont été créés en réponse aux évolutions que le Benelux a connues depuis cette date. La prise en charge de nouvelles tâches implique en général la création de nouvelles structures de concertation, qui ne sont pas toujours entérinées par arrêté ministériel. Parallèlement à ces organes actifs, d'autres n'ont en revanche qu'une existence théorique. L'AIV estime qu'il convient de soumettre cet ensemble de structures de concertation à une évaluation critique en le confrontant aux priorités présentées au chapitre III.

Le Collège des secrétaires généraux et le Secrétariat général

Centre administratif de la coopération UEB, le Secrétariat général est placé sous la responsabilité du Collège des secrétaires généraux. La composition de ce collège – le secrétaire général assisté de deux secrétaires généraux adjoints – doit être telle que les trois nationalités y sont représentées. L'AIV souhaite que ce collège soit plus visible : le secrétaire général doit exercer plus souvent son droit d'initiative et entreprendre de lui-même la rédaction d'un programme de travail annuel. Il doit aussi davantage s'affirmer au niveau politique, comme l'exige le renforcement de son statut. L'AIV préconise également de limiter son mandat à cinq ans, avec une seule possibilité de renouvellement. Enfin il est nécessaire de répartir plus clairement les tâches entre les trois secrétaires généraux.

Le Secrétariat général soutient les organes de concertation de l'UEB tant au niveau de la gestion qu'au niveau de la stratégie, mettant à leur disposition ses connaissances et ses capacités logistiques et administratives. Dans la pratique, son rôle est différent suivant les domaines. Il peut assurer la gestion administrative des processus et se charger de l'organisation des réunions – préparation de l'ordre du jour, invitation des experts, envoi des documents, traduction simultanée, compte rendu, etc. – ; il devra également surveiller la progression de la mise en œuvre des lignes d'action et se charger de la

rédaction des textes juridiques. Le Secrétariat général est également un intermédiaire indépendant entre les acteurs des trois pays. S'agissant de coopération transfrontalière, il fournira les connaissances et l'expérience nécessaires, surtout dans le cas de grands projets d'aménagement du territoire. Ceux-ci posent en effet des problèmes complexes de structure de concertation et de réglementation et nécessitent de jeter des ponts entre des cultures politiques et administratives différentes. Il est en outre la mémoire collective de la coopération.

Le Secrétariat général remplit donc des fonctions d'organisation et de soutien, de secrétariat ainsi que de gestion. Il faut se demander s'il doit continuer à assumer ces rôles à l'avenir et s'il ne devrait pas être réduit à une armature flexible d'organisation de projet, ayant pour mission de soutenir la coopération dans des projets concrets. Les conclusions de l'étude interministérielle prévue à ce sujet ainsi que de celle menée par le Conseil de l'Administration publique mentionnée plus haut permettront de fournir une réponse à ces questions. Ces deux avis n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction de ce rapport.

Conclusions

Le gouvernement s'est prononcé en faveur de la poursuite de la coopération Benelux. L'AIV a montré dans les chapitres précédents qu'il reconnaissait la plus-value de cette coopération politique et économique. Il signale toutefois qu'elle nécessitera une implication et un pilotage politiques plus marqués de la part des États membres ainsi qu'un réaménagement des institutions du Benelux.

Les recentrages effectués de façon informelle en 1995-1996 ont résulté en un certain allègement et assouplissement des structures. Elles doivent de nouveau être modifiées en fonction des circonstances actuelles et des priorités préalablement définies. Il importe à cet égard de prévoir des procédures ne nécessitant pas une nouvelle modification du traité à chaque redéfinition des priorités.

L'AIV estime que la reconduction du *traité Benelux* offre l'occasion de remodeler et d'alléger le système complexe d'organes de concertation pour en faire une structure plus souple, apte à suivre l'évolution de la mission du Benelux dans le respect des priorités préalablement établies.

VI L'avenir du Benelux : Conclusions et recommandations

Le gouvernement néerlandais a sollicité l'avis de l'AIV sur la plus-value que peut représenter la coopération Benelux dans les domaines économique (UEB) et politique. Estimant que la valeur ajoutée de cette coopération est certaine, le Conseil se prononce en faveur de la poursuite de la coopération Benelux et soutient la décision du gouvernement en ce sens. Il affirme que pour le monde extérieur, le Benelux est à la fois un exemple à suivre et un acteur politique puissant, valeurs qui disparaîtraient avec l'arrêt de la coopération⁶⁰.

Concernant la plus-value, l'AIV est d'avis que celle-ci s'exprime surtout dans le cadre élargi de la coopération européenne et s'applique principalement à la coopération politique au sein du Benelux, sans toutefois s'y limiter. Il est en effet apparu par le passé qu'en harmonisant leurs points de vue et en prenant des initiatives conjointes – notamment par le biais de mémorandums –, les trois pays ont pu exercer une influence relativement importante sur le calendrier et le processus décisionnel de l'UE et y consolider ainsi leur position. Ils ont su mettre à profit le fait que, de par leur réputation de précurseurs et de fondateurs de l'intégration européenne et leur passé commun de coopération étroite, le monde extérieur considère le Benelux comme un lien de coopération naturel – qui n'est d'ailleurs pas toujours ressenti comme tel dans les trois pays. Au sein de l'UE, il est en fait la seule organisation de coopération régionale, dont l'action est considérée comme efficace. Cela lui confère un statut particulier, qui a été officiellement reconnu dès le début du processus de l'intégration européenne dans la clause d'habilitation mentionnée plus haut. La coopération politique au niveau de l'UE ne peut donc être détachée de celle de l'UEB, celle-ci servant, dans l'optique de l'AIV, d'assise à celle-là.

Aussi, l'AIV conclut que la coopération politique au sein du Benelux, bien que de faible intensité actuellement, représente une plus-value dans le cadre plus large de l'UE. Son avenir et, notamment, la question de son éventuelle consolidation doivent être abordés dans le contexte de la répartition des forces sur la scène européenne. La discussion sur la poursuite et l'intensification éventuelle de cette coopération devra tenir compte des considérations suivantes.

1. Tout d'abord, l'élargissement de l'UE entraîne inéluctablement la diminution de l'influence de chacun des États membres, perte qui peut être compensée grâce à une coopération trilatérale solide et bien coordonnée. De plus, la formation de coalitions à un stade précoce des débats européens s'avère de plus en plus nécessaire. Les pays du Benelux bénéficient à cet égard d'une alliance confirmée et ayant fait ses preuves, ce qui leur permet d'avoir d'emblée quelques longueurs d'avance dans ce jeu complexe.
2. Ensuite, la coopération entre les grands pays étant de plus en plus manifeste, les petits et moyens pays sont contraints de s'engager dans une collaboration plus active pour défendre leurs intérêts. Le Benelux est à cet égard le cadre qui s'impose, également par rapport aux autres petits pays.
3. Enfin, dans une Union regroupant 27 pays ou plus, la coopération renforcée est un passage obligé. Le Benelux peut en être un exemple incitatif, rôle qu'il a déjà eu par le passé.

Si la coopération politique au sein du Benelux peut être qualifiée de positive, elle n'en a pas moins été parfois difficile. Il semble même que les forces centrifuges aient parfois gagné en

60 Cf. à ce sujet : I.G.C. Janssen, *Benelux: Closer cooperation within the European Union?*, Shaker Publishing, Maastricht, 2006.

puissance⁶¹. L'AIV estime néanmoins qu'en réponse aux évolutions décrites plus haut, les trois pays du Benelux pourront renforcer leur position dans la dynamique européenne s'ils misent encore plus sur la coopération politique.

La coopération UEB mérite elle aussi une évaluation positive. Son orientation a nettement évolué au fil du temps, le cap étant actuellement mis sur la sécurité intérieure et la coopération dans les questions frontalières. L'UEB joue un rôle précieux dans ces domaines, tout particulièrement le Secrétariat général, qui remplit une importante fonction d'innovation, de soutien et parfois de pilotage. Son expertise est particulièrement utile à la coopération transfrontalière. L'AIV recommande en conséquence de poursuivre et de rationaliser ces activités. Il précise toutefois qu'il faudra prendre en compte les conclusions du rapport du Conseil de l'Administration publique sur les obstacles rencontrés dans la coopération transfrontalière par les autorités territoriales en relation avec le rôle du Secrétariat général. La publication de ce rapport est prévue pour fin 2007.

L'AIV tient par ailleurs à souligner que l'UEB peut être le poste avancé de la coopération au niveau de l'UE. Par le passé, elle a déjà été un laboratoire non seulement pour la coopération économique, mais aussi pour les *traités de Schengen* et de *Senningen*. Par le biais des accords dans le cadre du Benelux-plus, elle représente une forme de coopération renforcée au sein de l'UE et trouve aussi sa justification dans la clause d'habilitation du *traité CE* susmentionnée. Les initiatives qu'il développe dans les domaines prioritaires au sein de l'UEB peuvent faire du Benelux un des moteurs du renforcement de la coopération au niveau de l'UE. Grâce à la coopération Benelux-plus avec ses voisins allemand et français, il constitue de plus un acteur politique de poids au niveau de l'UE. Outre ce rôle pour l'évolution future de l'UE, la coopération Benelux peut également se révéler profitable au niveau pratique, dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation européenne.

L'AIV conclut que la coopération Benelux représente une plus-value sur le plan politique et pratique, ainsi que dans le contexte des évolutions au sein de l'Union européenne.

Réserves

Le fonctionnement actuel de la coopération tant économique que politique présente cependant des insuffisances. Si l'on veut pouvoir continuer à profiter de la plus-value du Benelux, il est indispensable, aux yeux de l'AIV, d'engager le processus de rationalisation et de réaménagement de l'UEB et de ses institutions ainsi que de la pratique de la coopération politique actuelle.

Ces remarques critiques, déjà formulées dans les chapitres précédents, concernent en particulier les aspects suivants :

1. La mission et la stratégie de la coopération UEB ne sont pas clairement définies et, de ce fait, ses missions actuelles ne sont pas assez ciblées ni cohérentes. La situation nouvelle engendrée par la création et le développement de l'UE, qui l'a même dépassée sur le plan économique, l'a contrainte à se remodeler. Si ses tâches actuelles prouvent que l'UEB a bien su s'adapter, celles-ci semblent pourtant résulter surtout de décisions ad hoc partielles. Leur lien avec l'UEB n'est pas toujours évident. Souvent, on peut se demander si l'organisation dispose des compétences et des capacités nécessaires et s'il ne faudrait pas envisager une autre forme de coopération. À cela s'ajoute que les organes de concertation sont par trop nombreux et que certains d'entre eux, institués

61 Cela s'est manifesté dans des questions comme l'Irak, la PESD, la vision de l'avenir de l'Europe et le traité constitutionnel.

par le traité, ne fonctionnent plus ou que partiellement. Tous ces facteurs contribuent à faire de l'UEB une organisation qui manque d'orientation et de vision.

2. La coopération UEB n'est pas assez tangible dans les États membres, fait d'autant plus regrettable qu'elle vise de plus en plus souvent des domaines concernant directement leurs citoyens et leurs administrations. Le Collège des secrétaires généraux et le Secrétariat général peuvent remédier à ce manque de visibilité en se donnant un profil politique et public plus marqué, notamment par une attitude plus dynamique dans leurs rapports avec les États membres. Un rôle comparable peut être joué à cet égard par le CICB et, par là, les parlements nationaux.
3. S'agissant de la coopération politique au sein du Benelux, l'AIV estime que son potentiel est mal exploité. Elle ne s'effectue pas de façon structurée et est trop dépendante de circonstances ponctuelles et de relations personnelles. Dans la pratique journalière, les pays partenaires ne semblent pas appliquer le principe de la consultation mutuelle prioritaire. Pour compter dans le champ de forces sur la scène européenne, cette coopération doit être intensifiée et renforcée.
4. Le pilotage politique et administratif de la coopération Benelux manque de puissance. Ainsi, dans le cadre de l'UEB, les rencontres entre les représentants politiques et administratifs sont irrégulières, si bien que l'agenda et la programmation des activités sont organisés au cas par cas, sans faire l'objet d'une stratégie préalable. Le Collège des secrétaires généraux, qui fait preuve de peu d'empressement à cet égard, a aussi une part de responsabilité.

Recommandations de l'AIV en vue de la poursuite de la coopération économique et politique

S'agissant des tâches de la coopération économique (UEB)

- Intensifier cette coopération et dénommer les axes prioritaires – sécurité intérieure, aménagement du territoire et marché – dans une déclaration politique annexée au futur *traité Benelux*.
- Ne pas restreindre la coopération UEB aux trois pays partenaires, mais l'ouvrir à des projets bilatéraux ou ne concernant que quelques régions du Benelux.
- Renforcer le rôle de laboratoire rempli par l'UEB et permettre une coopération accessible à d'autres pays ou régions voisins du Benelux (Benelux-plus)⁶².
- Renforcer si possible la coopération UEB du Benelux avec d'autres alliances régionales, telles que l'Union nordique, les pays baltes et les pays Visegrad, tout particulièrement dans l'optique d'une coopération renforcée au niveau de l'UE.
- Investir dans la visibilité de l'organisation en mettant en valeur les projets concrets auxquels les citoyens sont sensibles.

S'agissant de la coopération politique

- S'il ne lui paraît pas souhaitable de fixer les termes de la coopération politique dans le nouveau traité, l'AIV estime cependant qu'il faudrait saisir l'occasion offerte par sa reconduction pour souligner l'importance de la coopération politique dans une déclaration politique. Cette déclaration ferait état de la solidarité particulière qui existe entre les trois pays, basée sur un passé commun et les liens étroits qui les unissent. Elle devrait également préciser que les trois pays se considèrent comme des partenaires naturels au sein de l'UE et de la communauté mondiale, leur objectif étant

⁶² À cet égard, l'AIV est conscient du fait que, sur certains points, la coopération des Pays-Bas avec l'Allemagne est plus avancée qu'avec leurs partenaires du Benelux. Comme par exemple en ce qui concerne les contrôles aux frontières dans l'Euregio Meuse-Rhin.

d'harmoniser autant que possible leurs points de vue et leurs actions. Ce texte serait non seulement l'affirmation du lien qui, comme le souhaite l'AIV, devrait unir les pays partenaires à la coopération politique Benelux, il confirmerait aussi pour le monde extérieur le caractère durable de cette coopération.

- Intensifier la coopération politique, y compris au niveau administratif. Poursuivre la concertation fréquente entre les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères (y compris les Secrétaires d'État aux Affaires européennes) et veiller à fournir à temps un calendrier précis. Mais organiser aussi au niveau des représentations permanentes auprès de l'UE et, suivant les sujets, de celui des directions générales et des directions stratégiques, des concertations régulières entre les pays du Benelux. Les possibilités d'harmonisation y seront étudiées systématiquement (dans le cadre de la consultation mutuelle prioritaire). Les ministères spécialisés doivent être invités à y participer si nécessaire, surtout pour les domaines faisant ou devant faire l'objet de la coopération UEB, c'est-à-dire où la coopération est plus poussée que dans le cadre de l'UE.
- Placer la responsabilité de la coordination auprès de la représentation permanente EU ou du ministère des Affaires étrangères, comme c'est le cas pour la coopération UEB. Étudier s'il est nécessaire de renforcer la structure de coordination interministérielle.
- Faire plus souvent appel à un mémorandum du Benelux pour mettre certains thèmes à l'ordre du jour et influencer sur la prise de décision européenne. S'interroger systématiquement sur l'opportunité de l'emploi de cet instrument. Cette réflexion doit être intégrée à la concertation régulière, surtout lors de la préparation de la politique européenne sur des sujets majeurs, telle que la révision du traité ou l'élargissement.
- Accroître la connaissance mutuelle des points de vue et de la politique de chacun des partenaires par un échange régulier de fonctionnaires, tant au niveau de la représentation permanente auprès de l'UE que dans les ministères concernés, notamment celui des Affaires étrangères – un tel détachement serait par ailleurs tout à fait distinct de l'affectation de représentants nationaux au Secrétariat général, préconisée par l'AIV pour augmenter la flexibilité de ce dernier.
- Ne pas donner de rôle particulier au Secrétariat général dans le cadre de la coopération politique. En revanche par le biais de son programme de travail annuel, lui faire identifier les domaines où le Benelux peut servir d'aiguillon dans l'esprit de l'article 306 du *traité CE*.
- Renforcer la coopération politique en vue d'une collaboration en dehors de l'UE, au sein d'autres enceintes internationales, en faisant éventuellement appel aux postes bilatéraux. Étudier la possibilité de mettre en place des consulats communs ou d'autres formes de coopération entre les postes bilatéraux, par exemple en ce qui concerne les locaux.

S'agissant du rôle des institutions

- Simplifier la structure institutionnelle du Benelux, tout d'abord en supprimant les institutions et organes qui ne sont plus fonctionnels ou actifs.
- Accroître la flexibilité du Benelux en mettant en place une organisation par projet, lui permettant de faire appel à l'expertise d'intervenants externes, par exemple des représentants nationaux détachés auprès du Secrétariat général. Ne pas introduire de liste de tâches dans le futur traité, mais dénommer les axes prioritaires dans une déclaration politique comportant en annexe les terrains d'action majeurs. Procéder de même pour les commissions et les groupes de travail.
- Donner au Comité de ministres la compétence d'adapter la structure de concertation administrative aux missions fixées et évaluer régulièrement missions et structure de concertation.

Le Comité de ministres

- Le Comité de ministres doit inciter les trois pays partenaires à faire preuve d'une plus grande implication politique et à renforcer leur pilotage stratégique de la coopération Benelux. La concertation entre les ministres des Affaires étrangères, premiers responsables de cette coopération doit être plus fréquente et régulière, afin que les États membres fassent du Benelux une véritable organisation de coopération politique et pratique.
- Pour renforcer la continuité de la politique, l'organisation de la présidence du Comité et des organes en dépendant pourrait être modifiée comme suit :
 1. passer à une présidence d'une année civile ;
 2. charger le président d'établir, en concertation avec le Secrétariat général, un programme de travail annuel ;
 3. soumettre ce programme au Comité de ministres ;
 4. évaluer sa mise en œuvre au moyen du rapport annuel établi en collaboration avec le Secrétariat général ;
 5. examiner programme de travail et rapport annuel au sein du CICB.
- Cela implique l'organisation semestrielle, dans le cadre de l'UEB, d'une réunion du Comité de ministres, qui devra prendre des décisions sur les missions et les structures de concertation.
- Habilitier explicitement le Comité de ministres à modifier, si nécessaire, les axes prioritaires cités dans la déclaration politique, de même que les terrains d'action majeurs qui en résultent, tels que définis dans l'annexe à celle-ci.

Les commissions ministérielles

- Les commissions ministérielles doivent être composées de représentants des gouvernements des pays partenaires et, pour la Belgique, également des régions et des communautés. Elle doivent rendre compte au Comité de ministres de leurs activités, qui doivent répondre aux priorités définies dans le programme de travail.

Le Conseil de l'Union économique

- Intensifier le rôle de coordination et de pilotage du Conseil dans la préparation des réunions du Comité de ministres.
- Pour créer les liens souhaités entre les coopérations économique et politique, recruter les représentants au Conseil non plus au niveau des secrétaires généraux, mais à celui des directeurs généraux Coopération internationale.
- Renforcer, si nécessaire, la commission de coordination composée des coordinateurs Benelux nationaux pour assurer un meilleur soutien au Conseil.

Les commissions et les groupes de travail administratifs

- Réduire le nombre de commissions afin d'alléger la structure actuelle trop complexe, en conservant les organes pertinents. Comme mentionné plus haut, le Comité de ministres doit être habilité à instaurer et à supprimer des commissions ou groupes de travail en fonction des axes prioritaires et des missions définies dans le programme annuel.

Le secrétaire général

- Limiter son mandat à cinq ans, renouvelable une fois.
- Renforcer le statut du secrétaire général en le dotant d'un profil plus marqué. Il jouit du droit d'initiative, dont il devrait faire un usage plus fréquent. Il doit préparer avec le président du Comité de ministres un programme annuel de travail qui sera arrêté par ce comité. Le secrétaire général est chargé de la mise en œuvre de ce programme et doit en rendre compte chaque année.

- La répartition des tâches (issues des thèmes mentionnés dans le programme de travail) entre le secrétaire général et ses adjoints doit être convenue en fonction de l'expertise de chacun.

Le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux

- Maintenir la mission consultative du CICB et la faire porter principalement sur la définition et la mise en œuvre du programme de travail du Secrétariat général.
- Organiser les réunions plénières du CICB de façon thématique en fonction de ce programme de travail et assurer le retour d'information systématique en direction des parlements nationaux des trois pays.
- Créer, si nécessaire, des commissions et des groupes de travail provisoires en vue de la mise en œuvre du programme de travail.
- Veiller à plus de transparence. Le Comité de ministres est tenu de rendre compte de ses activités au CICB et de donner suite aux recommandations faites par celui-ci.
- Examiner les questions sensibles en présence des dirigeants politiquement responsables.
- Persister à développer le rôle de forum du CICB en demandant, pour chaque sujet concret, la participation des porte-paroles nationaux concernés et de ceux des pays voisins également, dans le cas de questions se rapportant au Benelux-plus.
- Évaluer régulièrement le nombre de commissions et éviter leur prolifération.

Office Benelux de la propriété intellectuelle

La nouvelle *Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle* étant entrée en vigueur récemment (1^{er} septembre 2006), il n'y a pas lieu de proposer de modifications substantielles quant aux activités de l'OBPI.

La Cour de Justice Benelux.

- Limiter le nombre de domaines dans lesquels la CJB peut être saisie de questions préjudicielles, par exemple en procédant à une évaluation critique des règles du Benelux relevant de sa compétence. Il convient d'en faire de même pour les nouveaux accords.
- Ne pas élargir inconsidérément la compétence de la CJB aux litiges entre États et organes régionaux, comme ceux apparus en Belgique suite à la fédéralisation.
- Donner à la CJB le statut d'instance judiciaire d'appel pour les décisions du directeur général de l'OBPI concernant l'enregistrement d'une marque ou d'un modèle. Ces affaires pourraient être attribuées à des chambres de formation restreinte, pour raccourcir la durée du traitement des demandes.
- Ne pas accorder de compétence d'appel à la CJB pour les décisions de juridiction de cassation nationales.
- Maintenir la CJB dans sa mission de juridiction chargée de régler les contentieux de la fonction publique du Benelux, étant bien entendu qu'une possibilité de recours direct doit être prévue.

Le Conseil consultatif économique et social et le Collège arbitral

- Supprimer ce conseil qui est en sommeil depuis sa création.
- Maintenir le Collège arbitral comme institution à laquelle les États parties au traité peuvent s'adresser, au cas où des litiges se présenteraient à l'avenir.

S'agissant du statut juridique international

- Faire figurer ce statut à l'ordre du jour des négociations sur le nouveau *traité Benelux* et poser à ce sujet les deux questions suivantes : le statut d'institution internationale

peut-il être accordé au Secrétariat général et le statut diplomatique au Collège des secrétaires généraux ? Une telle mesure, qui aurait des incidences sur le salaire et la retraite du personnel, permettrait de mieux répartir celui-ci entre les trois nationalités et d'augmenter la flexibilité de l'organisation. Afin de respecter l'égalité des statuts des organisations du Benelux, il serait souhaitable de suivre le Protocole sur les privilèges et les immunités de l'OBPI.⁶³

S'agissant de la dénomination des traités

- Donner au nouveau traité le simple nom de *traité Benelux* et, par analogie avec les institutions de l'UE, officialiser les dénominations de Parlement Benelux, de Conseil Benelux, etc. À cet égard, il convient de veiller à ce que la réglementation dérivée reste intégralement en vigueur et que l'article 306 du *traité CE* conserve sa validité.

S'agissant de la forme juridique du nouveau traité

- Du point de vue juridique, quatre options sont envisageables à l'expiration du traité actuel :
 1. résiliation (conformément à l'article 99 du *traité UEB*) ;
 2. reconduction tacite (conformément à l'article 99 du *traité UEB*) ;
 3. modification / adjonction ;
 4. rédaction d'un nouveau traité.
- Les trois pays se sont certes prononcés en faveur de la reconduction du traité. Comme ils souhaitent adapter le traité actuel aux activités et organes de concertation nouveaux ainsi qu'à la nouvelle structure de l'État belge, la reconduction tacite n'est pas une option réelle. La rédaction d'un nouveau traité, en remplacement de l'ancien, serait de loin la solution la plus coûteuse en temps. De plus, cette voie est semée d'embûches juridiques car la suppression de certains articles du traité peut avoir des conséquences imprévues pour le droit dérivé, les protocoles ou décisions ministérielles basés sur des articles spécifiques du traité.
- En conséquence, l'AIV préconise d'apporter les modifications ou les adjonctions souhaitées au traité actuel par le biais d'un protocole de modification, accompagné d'une déclaration politique.

63 Ce protocole est annexé à la *Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle* qui est entrée en vigueur au 1^{er} février 2007.

Annexes

Annexe I

Au Président du Conseil consultatif pour
Monsieur F. Korthals Altes
Boîte postale 20061
2500 EB La Haye

Direction Europe occidentale et centrale
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC La Haye
Nederland

Date 10 octobre 2006
Référence DWM-805/06
Page 2
Annexes

Auteur Maarten van Rossum
Téléphone +31 70 348 7037
Télécopie +31 70 348 6233
maarten-van.rossum@minbuza.nl
www.minbuza.nl

Objet Demande d'avis concernant le Benelux

Monsieur le président,

La première période du traité instituant l'Union économique Benelux (UEB) s'achèvera en 2010. Considérant la valeur ajoutée qu'elle représente dans ses aspects pratiques et l'assise qu'elle offre à la coopération politique du Benelux (CPB), le gouvernement néerlandais a pris la décision de reconduire cette union. Les négociations en vue de l'élaboration d'un nouveau traité avec la Belgique et le Luxembourg devraient être engagées au printemps 2007.

Afin de déterminer quelle structure permettra la coopération dans le cadre de l'union économique du Benelux la plus efficace possible, le gouvernement fait actuellement réaliser une étude destinée à définir les domaines d'action à privilégier dans l'avenir et le type d'organisation qui y sera le mieux adapté. La valeur ajoutée de la coopération Benelux fait également l'objet d'une évaluation en Belgique, en particulier en Flandre.

Le gouvernement néerlandais attache la plus grande importance à la coopération Benelux et sollicite par conséquent l'avis de votre Conseil, plus particulièrement en ce qui concerne la valeur ajoutée que la coopération Benelux, tant économique (UEB) que politique (CPB), peut représenter dans le cadre européen. Cette évaluation permettra d'examiner de quelle manière les institutions de l'Union économique Benelux – telles que Secrétariat général, Parlement Benelux, Cour de Justice – peuvent soutenir cette coopération.

Afin de mieux cerner la valeur ajoutée que la coopération Benelux représente pour les Pays-Bas, je souhaiterais donc soumettre les questions suivantes à votre conseil :

- Les pays du Benelux collaborent sur un plan pratique (UEB) comme politique (CPB) ; le Conseil pourrait-il évaluer la valeur ajoutée de la coopération Benelux sur chacun de ces deux plans ?
- Quels devraient être les terrains d'actions et les thèmes prioritaires dans le cadre de la coopération Benelux ?

- Quelles transformations doit-on apporter à l'organisation de l'UEB pour lui permettre, une fois les priorités définies, de fonctionner efficacement ?
- Quel rôle le Conseil envisage-t-il pour les organes Benelux, comme le Conseil interparlementaire consultatif ou la Cour de Justice ?
- Le Conseil pourrait-il, en se basant sur les conclusions des points 1 à 4, émettre un avis concernant le cadre juridique international le plus adapté à la coopération Benelux ?

Les points 2, 3 et 5 font déjà l'objet d'une étude et ne réclament par conséquent qu'une réponse brève, contrairement aux points 1 et 4.

La modification de la coopération Benelux peut exiger des procédures de ratification nationales. L'échéance du Traité étant en 2010, le processus de négociations devra donc être achevé fin 2007. Les États membres entameront vraisemblablement les pourparlers au printemps 2007, ce qui signifie que je souhaiterais recevoir votre avis de préférence aux environs du 1er février 2007.

J'adresse une copie de cette lettre au président de la Chambre des représentants ainsi qu'au président du Sénat.

Veillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Le ministre des Affaires étrangères,

B.R. Bot

Personnes consultées

W.J.M. Davids	Président de la Cour suprême
T.R. Doesburg	Sénateur (PvdA), Affaires européennes et Benelux
D.J. Eppink	Membre du Cabinet du vice-président de la Commission européenne
Ch. Gielen	Partenaire du cabinet Nauta Dutilh Amsterdam et Professeur de droit de la propriété intellectuelle à l'université de Groningue
J. Graff	Ambassadeur du Luxembourg à La Haye
B.M.J. Hennekam	Secrétaire général du Benelux (au moment de la rédaction du rapport)
H. Hovens	Maréchaussée royale et Académie néerlandaise de Défense
B.J.S. Hoetjes	Professeur chargé de cours d'administration régionale dans une perspective internationale à l'université de Maastricht et à l'École supérieure Haagse Hogeschool
C. Janssen	Division juridique de l'Office Benelux de la propriété intellectuelle
M ^{me} I.G.C. Janssen	Consultante en affaires européennes au cabinet Stewart
M. Lebrun	Membre du parlement wallon
F.J.F.M. de Nerée tot Babberich	Président du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux et député (CDA)
M.E.C. van der Plas	Chef de la division juridique de la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne
P. Reijnders	Conseiller d'ambassade pour la coopération policière et judiciaire, Ambassade des Pays-Bas à Bruxelles
W. van de Rijt	Administrateur principal au Secrétariat général du Conseil, Direction générale Justice et Affaires intérieures
H.O.Chr. R. Ruding	Président du conseil d'administration du Centre d'études politiques européennes à Bruxelles et ancien ministre des Finances
M ^{me} M. Schommer	Ambassadrice, Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne
Ph. de Schoutheete de Tervarent	Directeur du programme Affaires européennes à l'Institut royal des relations internationales et ancien ambassadeur de Belgique auprès de la CE
E.L. Simon	Directeur général de l'Office Benelux de la propriété intellectuelle

M ^{me} C. van Steijn	Chef de la division stratégique Législation des étrangers à la Maréchaussée royale
L. Strikwerda	Avocat général à la Cour suprême et à la Cour de Justice Benelux
M. Vidal	Chercheur à l'Institut de droit international de l'Université catholique de Louvain et coauteur de l'évaluation « Vlaanderen en de Benelux »
J. de Vries	Maître de conférences en urbanisme à l'université d'Amsterdam, Centre d'étude de l'aménagement du territoire
J. Wouters	Professeur de droit international et organisations internationales à l'Université catholique de Louvain et coauteur de l'évaluation « Vlaanderen en de Benelux »

Liste des abréviations

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
Benelux	Union entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg
Benelux-plus	Coopération entre les pays du Benelux et leurs voisins
CAGRE	Conseil Affaires générales et Relations extérieures
CE	Communauté européenne
CICB	Conseil interparlementaire consultatif de Benelux
CJB	Cour de Justice Benelux
CJCE	Cour de Justice des communautés européennes
DATF	Deployable Air Task Force
DWM/WE	Division Europe occidentale de la direction Europe occidentale et centrale
ECR	Euro Contrôle Route
JAI	Justice et Affaires intérieures
OBPI	Office Benelux de la propriété intellectuelle
ONU	Organisation des Nations unies
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEB	Union économique Benelux
UEBL	Union économique belgo-luxembourgeoise

Historique

- 1830 Séparation du Royaume des Pays-Bas en Royaume de Belgique et Royaume des Pays-Bas.
- 1839 Indépendance du Grand-Duché de Luxembourg (celui-ci reste, jusqu'en 1890, uni au Royaume des Pays-Bas par l'Union personnelle du Roi Grand-Duc).
- 1890 Séparation du Royaume des Pays-Bas en Grand-Duché de Luxembourg et Royaume des Pays-Bas.
- 1921 Création de l'UEBL (Union économique belgo-luxembourgeoise).
- 1930 *Convention d'Oslo* entre la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et les pays scandinaves, visant le gel des tarifs.
- 1932 *Convention d'Ouchy* entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, visant une baisse des tarifs.
- 1944 *Convention de libre-échange* entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, signée par les trois gouvernements en exil le 5 septembre à Londres (Union douanière)
- 1958 *Traité instituant l'Union économique Benelux*, incorporant la convention de 1944 et entré en vigueur en 1960.

Réglementation Benelux

Source: < http://www.benelux.be/fr/rgm/rgm_lst_overeenkomsten.asp>

[Déclaration d'intention 2006](#)

officiers de liaison Benelux

[Mémoire d'accord Catastrophes du 1 juin 2006](#)

**mémoire d'accord du 1er juin 2006
concernant la coopération dans le domaine
de la gestion des crises pouvant avoir des
conséquences transfrontalières**

[Mesure d'exécution du 1 juin 2006](#)

**mesure d'exécution du 1er juin 2006 fondée
sur l'article 26, alinéa 3 en application du
Traité en matière d'intervention policière
transfrontalière**

[Convention du 25 février 2005](#)

en matière de propriété intellectuelle

[Traité du 8 juin 2004](#)

**entre le Royaume de Belgique, le Royaume
des Pays-Bas et le Grand-Duché de
Luxembourg en matière d'intervention
policière transfrontalière**

[Déclaration d'intention du 29 avril 2004](#)

**la coopération entre les officiers de liaison
du Benelux**

[Accord du 26 septembre 2003](#)

dans le domaine de la Jeunesse

[Loi uniforme du 20 juin 2002](#)

en matière de dessins ou modèles

[Loi uniforme du 11 décembre 2001](#)

sur les marques

[Mémoire d'accord du 4 juin 1996](#)

**concernant la coopération dans le domaine
de la police, de la justice et de l'immigration
entre les Ministres de la Justice de la
Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg,
les Ministres de l'Intérieur de la Belgique et
des Pays-Bas et le Ministre de la Force
Publique du Luxembourg**

[Accord du 24 juin 1996](#)

**entre le Royaume de Belgique, le Grand-
Duché du Luxembourg et le Royaume des
Pays-Bas pris en exécution de la convention
européenne de sécurité sociale du 14
décembre 1972 avec annexe et d'un
arrangement administratif pris en exécution
de la convention européenne de sécurité
sociale**

[Convention du 12 septembre 1986](#)

**la coopération transfrontalière entre
collectivités ou autorités territoriales avec
le Protocole du 22 septembre 1998
complétant la convention Benelux du 12
septembre 1986 concernant la coopération
transfrontalière entre collectivités ou
autorités territoriales**

[Convention du 8 juin 1982](#)

**en matière de conservation de la nature et
de protection des paysages**

Convention du 26 novembre 1973	relative à la clause pénale
Convention du 26 novembre 1973	concernant le contrat d'agence
Convention du 26 novembre 1973	portant loi uniforme relative à l'astreinte
Convention du 29 décembre 1972	relative aux comourants
Protocole du 16 mars 1971	modifiant la convention Benelux en matière de métrologie
Convention du 9 décembre 1970	en matière d'armes et de munitions
Convention du 10 juin 1970	en matière de chasse et de protection des oiseaux, telle que modifiée par le Protocole du 20 juin 1977
Convention du 11 mars 1970	en matière de métrologie
Convention du 11 mars 1970	portant projet de loi uniforme en matière de machines dangereuses
Traité du 3 juillet 1969	portant loi uniforme relative au droit international privé
Convention du 29 avril 1969	la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'Union économique Benelux et trois protocols additionnels
Traité du 26 septembre 1968	l'exécution des décisions judiciaires rendues en matière pénale
Convention du 25 octobre 1966	en matière de dessins ou modèles
Convention du 24 mai 1966	l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs
Traité du 27 juin 1962	traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale avec Protocole concernant la responsabilité civile pour les agents en mission sur le territoire d'une autre partie et avec le Protocole du 11 mai 1974 complétant et modifiant le Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale
Convention du 19 mars 1962	en matière de marques de produits
Convention du 16 mars 1961	la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit
Convention du 11 avril 1960	concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux et le Protocole du 18 août 1982 modifiant la convention du 11 avril 1960 concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux

Groupes de travail actifs du secrétariat général du Benelux

- Commission des Communications
- Commission spéciale pour la Circulation des personnes
- Commission spéciale pour l'Aménagement du territoire
- Commission spéciale pour l'Environnement - Conservation de la nature et Protection des sites
- Commission spéciale pour les qualifications des produits dans la construction
- Commission spéciale pour la Coopération transfrontalière
- Commission spéciale « Parc frontalier De Zoom-Kalmthoutse Heide »
- Comité de direction Marché intérieur
 - Groupe de travail Marché intérieur
 - Sous-groupes de travail respectivement pour : la propriété intellectuelle, l'énergie, la normalisation, les marchés publics, la politique économique régionale, la politique commerciale, les classes moyennes
- Concertation Senningen : police, gestion des crises, justice, politique en matière de drogues, etc.
- Groupe de travail Santé publique
- Groupe de travail Hormones
- Groupe de travail Sécurité sociale des travailleurs frontaliers
- Groupe de travail Politique de la jeunesse

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s:
from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000 **
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and
subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004,
November 2001
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE :
rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union
Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability,
August 2002
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX
D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME,
avril 2003
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*

- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *Septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40 L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41 LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003***
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*